Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

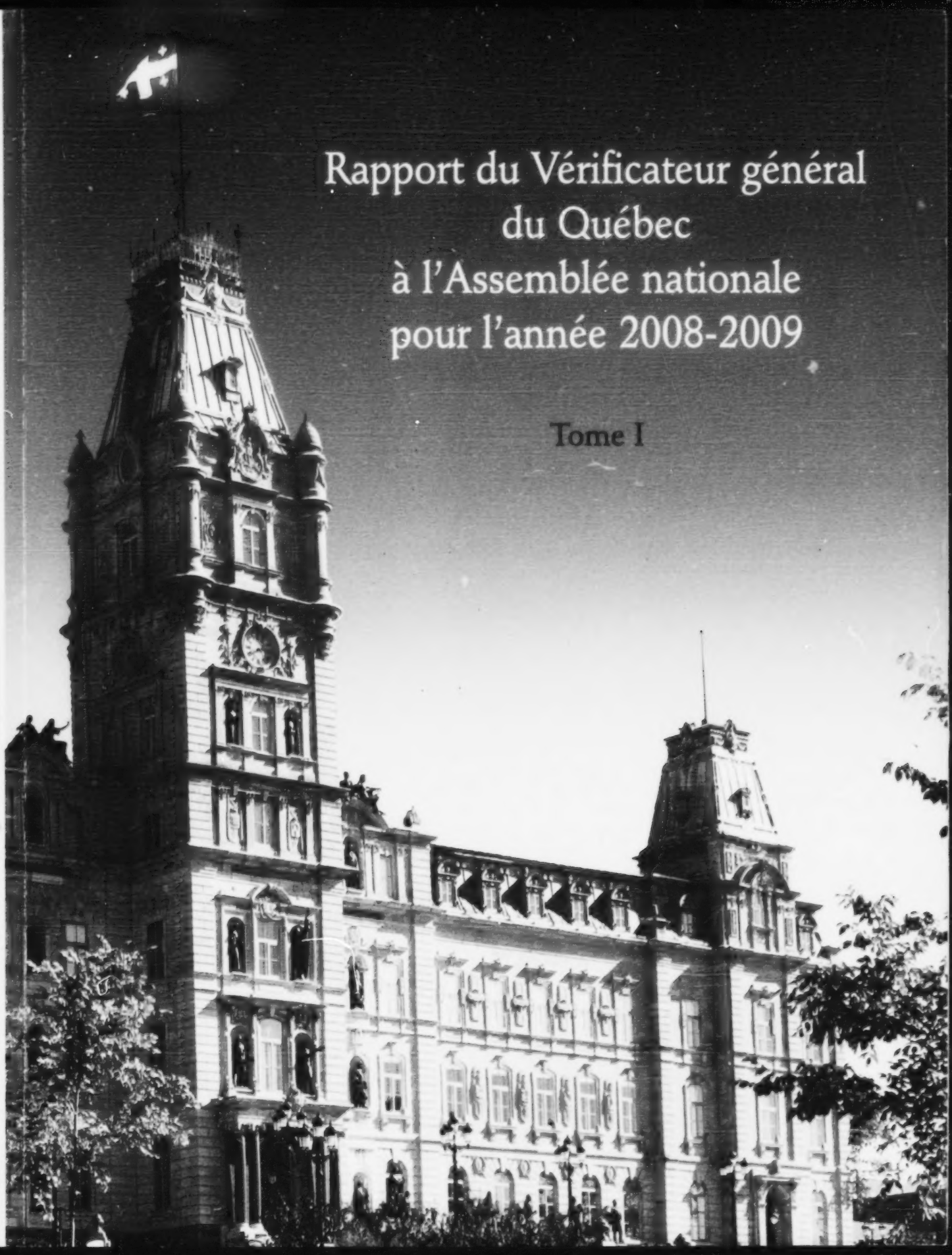
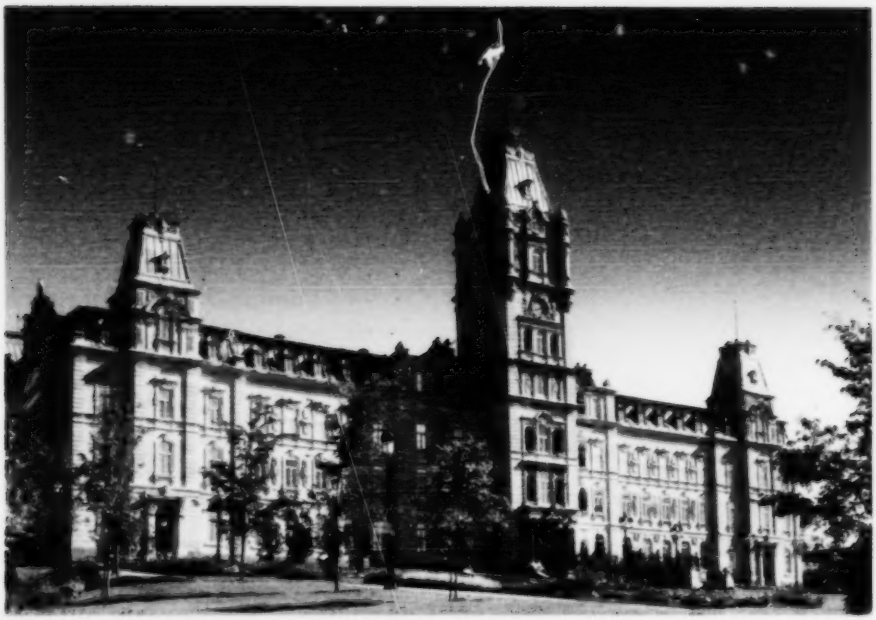


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2008

Monsieur François Gendron
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance
Chapitre 2	Protecteur du citoyen
Chapitre 3	Soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux
Chapitre 4	Régie des alcools, des courses et des jeux : performance, délivrance des permis et surveillance
Chapitre 5	Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires
Chapitre 6	Portrait du réseau de l'enseignement collégial
Chapitre 7	Certification de l'information financière
Annexe A	Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal
Annexe B	Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007
Annexe C	Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**1.1**
***Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général et d'autres dispositions législatives*: de nouveaux défis**	**1.4**
Mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement	**1.12**
Relations avec les commissions parlementaires	**1.30**
Adoption des Normes internationales d'information financière	**1.33**
Conclusion	**1.39**
Annexe 1 – Portrait concernant les mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement	
Annexe 2 – Simulations relatives au calcul de l'aide financière accordée aux étudiants	

Abréviations et sigles

AFE	Aide financière aux études
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
IFRS	Normes internationales d'information financière

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré en trois tomes dont l'un, publié en décembre, est consacré aux activités du commissaire au développement durable.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général et d'autres dispositions législatives: de nouveaux défis

1.4 Le Vérificateur général du Québec vérifiait tous les états financiers des agences de la santé et des services sociaux depuis quelques années. Il ne vérifiait cependant aucun de ceux produits par les établissements appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, comme les commissions scolaires et les centres hospitaliers. C'est ainsi que, fort de l'appui des parties prenantes, j'avais remis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois. Mon objectif était de continuer à seconder efficacement les parlementaires dans leur volonté d'exercer un contrôle des plus rigoureux sur la gestion des fonds et autres biens publics destinés à ces deux réseaux.

1.5 Le législateur a accueilli favorablement ma requête et m'a accordé, en juin 2008, le droit de vérifier l'information financière se rapportant à toutes les entités (agences ou établissements) de ces mêmes réseaux. Il m'appartient de décider quels états financiers seront vérifiés par mon personnel et à quelle fréquence les entités concernées feront l'objet de mes interventions. Il convient de rappeler que mes choix seront basés sur l'importance relative de chaque mission par rapport aux priorités des membres de l'Assemblée nationale, eu égard à mes disponibilités financières.

1.6 Selon les nouvelles dispositions en vigueur, je peux donc effectuer, à ma discrétion, la vérification des livres et comptes de toutes les entités qui sont incluses dans le périmètre comptable du gouvernement en tant que composantes des deux réseaux. Quant à certains organismes qui gravitent autour de ces derniers, deux conditions sont prescrites. D'abord, il faut qu'au moins la moitié de leurs revenus corresponde à des fonds publics, soit des sommes provenant du Fonds consolidé du revenu ou d'autres fonds administrés par un organisme public, un organisme du gouvernement ou une entité faisant partie des réseaux. Ensuite, il faut qu'au moins la moitié de leurs membres ou de leurs administrateurs soient nommés ou proviennent du gouvernement ou de ses organismes, incluant les entités des réseaux.

1.7 Par ailleurs, je ne suis plus tenu de procéder à la vérification financière annuelle des organismes budgétaires. Il s'ensuit que le Comité de déontologie policière, le Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, la Commission de la fonction publique, la Commission des transports du Québec et la Régie du logement ne seront plus visés par ce volet de mes activités.

1.8 Pour ce qui est des agences de la santé et des services sociaux, je ne suis plus d'emblée le vérificateur de leurs états financiers, tout en conservant le pouvoir de réaliser les missions concernées. J'aurai à déterminer les travaux qui seront exécutés par mon personnel. Pour que mes interventions à cet égard soient planifiées de manière judicieuse, la désignation du vérificateur se fera sur la même base que celle appliquée à toute autre entité du réseau.

1.9 Les modifications législatives ont également une incidence directe sur l'exercice de mon droit de regard. En effet, les vérificateurs des livres et comptes des entités qui y sont assujetties me transmettront dorénavant uniquement les informations que je leur demanderai – jusqu'à maintenant, ils devaient systématiquement répondre de leurs travaux chaque année. Cette approche discrétionnaire me permettra de mieux circonscrire les tâches qu'il importe de confier à mon personnel.

1.10 En ce qui a trait à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, elle demandait notamment aux 19 entités visées d'adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires ; de plus, ces mesures devaient être réalisées tous les 3 ans par une firme indépendante. Maintenant, la situation est différente. Ainsi, dans le cas d'Investissement Québec, de La Financière agricole du Québec, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société des alcools du Québec, de la Société des loteries du Québec (Loto-Québec), de la Société générale de financement du Québec et de la Société immobilière du Québec, je suis maintenant chargé de réaliser les mesures ou, si je le juge approprié, une firme indépendante peut être mandatée à cet égard, après en avoir informé le conseil d'administration. Les autres entités assujetties à la loi ne sont plus tenues d'adopter de telles mesures.

1.11 Enfin, je signale que le ministre doit encore, au plus tard tous les 10 ans, faire rapport au gouvernement sur l'application de la loi de la société dont il est responsable ; la loi veut que son rapport contienne une évaluation sur l'efficacité et la performance de la société, incluant des mesures d'étalonnage. Toutefois, il n'est plus nécessaire que les mesures réalisées à cette fin le soient par une firme indépendante, à la demande du conseil d'administration.

Mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement

1.12 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a lancé un signal clair quant à la volonté du gouvernement de renforcer la gouvernance dans ses entreprises et organismes qui y sont assujettis. Ma vérification particulière portant sur les projets immobiliers de l'Université du Québec à Montréal a montré, par ailleurs, l'importance des conséquences malheureuses d'une gouvernance déficiente par le conseil d'administration de cette institution.

1.13 En effet, le conseil d'administration d'une organisation joue un rôle essentiel à son bon fonctionnement. Dans la plupart des cas, il a, entre autres, les responsabilités suivantes : déterminer les orientations stratégiques et approuver les plans d'action, les budgets, les états financiers, le rapport annuel d'activités et les projets d'immobilisations. Pour remplir pleinement les devoirs de sa charge et ainsi favoriser une gouvernance efficace, chaque membre du conseil d'administration doit avoir un mandat clair lui permettant d'agir en toute objectivité. Sans un tel mandat, il lui sera difficile de s'investir à fond dans l'exercice de ses fonctions et de soutenir la légitimité de ses interventions.

1.14 En règle générale, les lois constitutives des entités précisent qu'à la fin de son mandat, un administrateur demeure en place jusqu'à ce qu'il soit reconduit dans ses fonctions ou qu'un remplaçant soit nommé. La précarité de son statut, durant cette période, peut placer un membre dans une situation délicate, notamment lorsque les décisions prises par la direction vont à l'encontre de ses opinions.

1.15 De son côté, le plus haut dirigeant[1] assume la direction et la gestion de l'entité en se conformant aux décisions prises par le conseil d'administration et à la réglementation qui la concerne tout en appliquant les politiques qu'elle s'est données. En l'absence de conseil d'administration, les tâches évoquées précédemment lui incombent.

1.16 Le gouvernement est responsable de nommer la majeure partie des plus hauts dirigeants et des membres formant les conseils d'administration des entités publiques.

1.17 Afin de faire le point sur la situation que je viens de décrire, j'ai dressé un portrait concernant l'état des nominations au 30 septembre 2008 de la plupart des entreprises du gouvernement[2] et des organismes du gouvernement[3], et ce, tels que définis au sens de la *Loi sur le vérificateur général*. Dans le cadre de mes travaux, les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation n'ont pas été considérées. Je compte analyser la situation de ces entités dans un de mes prochains rapports.

---

1. Il s'agit de la personne ayant la plus haute autorité après le conseil d'administration dans une entité où un tel conseil est présent.
2. Les entreprises du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont celles définies dans l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des filiales des sociétés d'État, des fondations universitaires et de divers comités.
3. Les organismes du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont ceux définis dans l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des agences de la santé et des services sociaux, des fonds de soutien à la réinsertion sociale, de certains conseils ainsi que de la majorité des comités et forums. Certains organismes du gouvernement sont dotés d'un conseil d'administration alors que d'autres n'en ont pas.

1.18 Mes travaux ont montré que le mandat de la totalité des membres du conseil d'administration (nommés par le gouvernement) n'était pas échu dans seulement 4 des 22 entreprises visées (tableau A de l'annexe 1), soit l'Agence métropolitaine de transport, le Centre de la francophonie des Amériques, l'Office franco-québécois pour la jeunesse et la Société des alcools du Québec.

1.19 À l'inverse, j'ai noté que, pour deux entreprises du gouvernement dont le conseil d'administration est entièrement formé de membres nommés par le gouvernement, tous les mandats de ces derniers étaient déjà expirés (j'ai inclus dans cette catégorie les postes vacants, s'il y a lieu). Les entités concernées sont le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier ainsi que la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour.

1.20 Quatre autres entreprises du gouvernement se trouvaient dans la situation suivante : le mandat de plus de 75 p. cent des membres de leur conseil d'administration était terminé. Cette situation avait cours au Centre de recherche industrielle du Québec, à la Commission de la construction du Québec, à la Société de développement de la Baie James ainsi qu'à la Société générale de financement du Québec. Dans certains cas, l'échéance des mandats remontait à 2003.

1.21 Globalement, j'ai constaté que, dans 82 p. cent des entreprises du gouvernement, le mandat d'au moins un administrateur était expiré.

1.22 En ce qui concerne les 21 entreprises où les dirigeants sont nommés par le gouvernement (tableaux A et B de l'annexe 1), trois d'entre eux étaient en poste même si leur mandat n'était plus en vigueur. Les entreprises en cause sont la Corporation d'hébergement du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et la Société des loteries du Québec (Loto-Québec). Il est à noter que le mandat du dirigeant de Loto-Québec est arrivé à échéance deux jours avant la date de référence relative à mes travaux.

1.23 Par ailleurs, mes conclusions diffèrent un peu en ce qui a trait aux organismes du gouvernement ayant un conseil d'administration (tableau C de l'annexe 1).

1.24 Pour 32 p. cent de ces organismes, le mandat de la totalité des membres de leur conseil d'administration, nommés par le gouvernement, était en cours. Bien que ce taux soit nettement supérieur à celui des entreprises du gouvernement sous ce rapport, il n'en demeure pas moins que, le 30 septembre 2008, 26 p. cent des organismes en question étaient gérés par des administrateurs dont la nomination, dans plus de la moitié des cas, n'avait pas été officialisée. J'ai aussi observé que plus de 75 p. cent des mandats relatifs aux membres du conseil d'administration de quatre entités étaient échus. Il s'agit de l'Agence des partenariats public et privé du Québec, du Musée d'Art contemporain de Montréal, du Musée de la civilisation et de la Société des traversiers du Québec.

1.25 Quant aux organismes munis d'un conseil d'administration, le mandat de quelques-uns des dirigeants était terminé (3 des 33 entités visées).

1.26 J'ai remarqué une situation du même ordre concernant les 50 organismes du gouvernement n'ayant pas de conseil d'administration. En effet, pour 7 d'entre eux (14 p. cent), la nomination du plus haut dirigeant était expirée ou correspondait à un intérim (tableau D de l'annexe 1).

1.27 Au bout du compte, mes travaux font ressortir que, bien souvent, les mandats confiés aux membres des conseils d'administration des entités gouvernementales sont échus alors que ces personnes exercent toujours leurs fonctions, ou encore que les postes qu'il aurait fallu pourvoir sont demeurés officiellement vacants. C'était le cas pour 45 p. cent des membres des conseils d'administration des entreprises du gouvernement et pour 27 p. cent de ceux des organismes du gouvernement à la fin de septembre dernier.

1.28 Du côté des dirigeants nommés par le gouvernement, 13 personnes sur 104 (13 p. cent) étaient en poste alors que la date marquant la fin de leur mandat était passée ou étaient intérimaires. Chacun de ces dirigeants pouvait envisager trois options : être formellement reconduit dans ses fonctions, être remplacé lui-même de manière intérimaire ou bien l'être définitivement par l'arrivée d'un autre mandataire.

1.29 J'invite donc le gouvernement à faire preuve de diligence à l'égard de la nomination, lorsqu'il en est responsable, des administrateurs de ses organismes et entreprises, et ce, pour assurer une meilleure gouvernance de ceux-ci. Je l'invite aussi à poursuivre ses efforts pour nommer les dirigeants en temps opportun.

Relations avec les commissions parlementaires

1.30 Au fil des ans, le Vérificateur général a développé une relation que je qualifierais de privilégiée avec la Commission de l'administration publique. Une telle situation peut s'expliquer par le fait que cette commission, en plus de m'entendre sur mon rapport annuel de gestion, entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière faisant l'objet d'un de mes rapports.

1.31 J'ai toutefois le sentiment que certains des sujets visés par mes travaux, en plus d'être examinés par les membres de la Commission de l'administration publique, pourraient présenter de l'intérêt pour ceux d'autres commissions parlementaires. Étant au service de l'Assemblée nationale et cherchant à toujours mieux répondre à ses besoins, j'ai l'intention de discuter avec les comités directeurs d'autres commissions parlementaires afin de trouver des moyens favorisant une diffusion plus grande de mes rapports auprès des élus.

1.32 À titre d'exemple, j'ai publié, dans le premier tome de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, un chapitre traitant de l'Aide financière aux études (AFE). Dans le cadre de cette mission de vérification, j'avais réalisé des simulations afin de comparer l'aide financière accordée à des étudiants québécois avec celle consentie à des bénéficiaires résidant ailleurs au pays, soit en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Jugeant que le fruit de cet exercice pouvait être utile, entre autres, aux membres de la Commission de l'éducation, j'ai effectué une mise à jour des simulations pour qu'ils disposent d'une information appropriée, reflétant la situation actuelle. Les résultats sont présentés à l'annexe 2. Je compte rencontrer bientôt les personnes formant le comité directeur de cette commission pour échanger avec elles de la teneur de mes travaux à cet égard.

Adoption des Normes internationales d'information financière

1.33 Les Normes internationales d'information financière (IFRS) visent à la présentation d'états financiers de haute qualité, préparés en vertu de règles comptables uniformes à travers le monde. Actuellement, ces normes sont obligatoires ou autorisées dans plus d'une centaine de pays. C'est pourquoi l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) emboîtera le pas à compter du 1er janvier 2011 quant à leur utilisation par les entités ayant une obligation publique de rendre des comptes.

1.34 L'application des IFRS aura un effet non négligeable au sein du secteur public. Ainsi, les entreprises publiques et les organismes publics de type commercial y seront assujettis. Ces normes devront être prises en considération pour l'établissement des états financiers des exercices débutant à compter du 1er janvier 2011. Il y a toutefois lieu de noter qu'il faudra disposer de certaines données financières dès 2010 afin de présenter sur une base comparative, en 2011, les chiffres retraités selon les IFRS.

1.35 L'incidence de ce basculement peut être très variable d'une entité à l'autre. Dans certains cas, elle pourrait être majeure et nécessiter, entre autres, des changements concernant les systèmes d'information comptable ou encore les contrats qui reposent sur les données financières. À mon avis, il est donc impératif que les entités visées par les nouvelles normes procèdent dès maintenant à une évaluation rigoureuse des répercussions de celles-ci sur leurs activités respectives. Dans cette optique, je les incite à entreprendre au plus tôt, si ce n'est déjà fait, des travaux qui leur permettront de poser un diagnostic et de prendre tous les moyens favorisant une conversion harmonieuse aux IFRS. Le gouvernement, quant à lui, devra déterminer dans quelle mesure les changements prévus influeront sur ses équilibres budgétaires et, éventuellement, sur le respect des lois imposant des cibles financières. À cet égard, j'ai sensibilisé le ministère des Finances du Québec à l'importance de se doter d'un plan d'action et d'obtenir la collaboration des diverses parties prenantes.

1.36 Par ailleurs, pour certains organismes publics qui ne sont pas de nature commerciale, par exemple les établissements appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, l'assujettissement aux IFRS est encore à l'étude. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA est à examiner la question. Pour ma part, j'exerce une vigie permanente sur l'évolution normative et j'invite ces entités à en faire autant.

1.37 De plus, à la lumière de l'information dont je dispose, il me paraît probable que, parmi les entités incluses dans mon champ de compétence, celles qui détiennent des actifs en qualité de fiduciaires pour un nombre élevé de tiers seront amenées à passer aux IFRS. Par conséquent, il serait prudent pour elles d'amorcer au plus tôt le processus assurant une transition réussie, comme je viens de l'expliquer.

1.38 Enfin, en ce qui a trait à mon organisation, les préparatifs ont débuté : mon personnel reçoit de la formation particulière et il communique déjà des renseignements à ce propos aux comités de vérification. À titre de vérificateur législatif, je suivrai le degré d'avancement des travaux des entités incluses dans mon champ de compétence quant à l'intégration des IFRS. Il m'importe que ce virage fondamental soit minutieusement organisé et qu'il s'opère de manière efficace. L'enjeu lié à la convergence en matière de règles comptables est de taille, d'autant plus que j'aurai moi-même à appliquer les normes internationales d'audit à compter de 2010, à l'instar des cabinets privés et des autres vérificateurs législatifs canadiens.

Conclusion

1.39 Pour terminer, je veux réitérer mon engagement à favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec. Pour bien remplir mon mandat, je demeurerai à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités et je continuerai de m'attarder à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources.

1.40 Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Annexe 1 – Portrait concernant les mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement[1]

Tableau A
Situation au 30 septembre 2008 des administrateurs et des dirigeants des entreprises du gouvernement* ayant un conseil d'administration

	Nombre d'administrateurs		Dirigeant	
	Mandat en cours	Mandat échu ou poste vacant**	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Mandats échus ou postes vacants : 100 %				
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier***	–	7		
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour	–	7	✓	
Mandats échus ou postes vacants : 75 à 99 %				
Centre de recherche industrielle du Québec	2	7	✓	
Commission de la construction du Québec	3	14	✓	
Société de développement de la Baie James	1	5	✓	
Société générale de financement du Québec	2	11	✓	
Mandats échus ou postes vacants : 50 à 74 %				
Caisse de dépôt et placement du Québec	5	9	✓	
École nationale de police du Québec	4	10	✓	
Société québécoise de récupération et de recyclage	5	6	✓	
Mandats échus ou postes vacants : 25 à 49 %				
Corporation d'hébergement du Québec	6	3		✓
Société du Grand Théâtre de Québec	5	4	✓	
Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches***	5	3		
Mandats échus ou postes vacants : 1 à 24 %				
Agence de l'efficacité énergétique	7	2	✓	
Fondation de la faune du Québec	10	3	✓	
Hydro-Québec	13	4	✓	
Société de financement des infrastructures locales du Québec***	6	1		
Société des établissements de plein air du Québec	8	1		✓
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	8	1		✓
Aucun mandat échu ni poste vacant				
Agence métropolitaine de transport	4	–	✓	
Centre de la francophonie des Amériques	4	–	✓	
Office franco-québécois pour la jeunesse***	9	–		
Société des alcools du Québec	11	–	✓	

* Les entreprises du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont celles définies dans l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des filiales des sociétés d'État, des fondations universitaires et de divers comités.

** Pour les postes vacants, j'ai pris en compte le nombre minimum d'administrateurs requis par la loi constitutive.

*** Le dirigeant n'est pas nommé par le gouvernement.

1. L'information présentée dans les tableaux provient du ministère du Conseil exécutif ; elle a fait l'objet d'une vérification pour certaines entités.

Tableau B
Situation au 30 septembre 2008 des dirigeants des entreprises du gouvernement sans conseil d'administration

	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Autorité des marchés financiers	✓	
Régie de l'énergie	✓	
Société québécoise d'information juridique	✓	

Tableau C
Situation au 30 septembre 2008 des administrateurs et des dirigeants des organismes du gouvernement* ayant un conseil d'administration

	Nombre d'administrateurs		Dirigeant	
	Mandat en cours	Mandat échu ou poste vacant**	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Mandats échus ou postes vacants : 100 %				
Aucun organisme				
Mandats échus ou postes vacants : 75 à 99 %				
Agence des partenariats public et privé du Québec	1	8	✓	
Musée d'Art contemporain de Montréal***	1	8		
Musée de la civilisation***	2	7		
Société des traversiers du Québec	1	8	✓	
Mandats échus ou postes vacants : 50 à 74 %				
Conseil des arts et des lettres du Québec	6	6	✓	
Héma-Québec***	5	6		
La Financière agricole du Québec	6	9	✓	
Musée national des beaux-arts du Québec***	3	6		
Régie des rentes du Québec	4	8	✓	
Société de l'assurance automobile du Québec	4	8	✓	
Mandats échus ou postes vacants : 25 à 49 %				
Institut national de santé publique du Québec	8	7		✓
Investissement Québec	9	3	✓	
Régie de l'assurance maladie du Québec	10	5	✓	
Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)	9	6	✓	
Société du Centre des congrès de Québec	6	5	✓	
Société immobilière du Québec	6	3	✓	

* Les organismes du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont ceux définis dans l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des agences de la santé et des services sociaux, des fonds de soutien à la réinsertion sociale, de certains conseils ainsi que de la majorité des comités et forums. Certains organismes du gouvernement sont dotés d'un conseil d'administration alors que d'autres n'en ont pas.

** Pour les postes vacants, j'ai pris en compte le nombre minimum d'administrateurs requis par la loi constitutive.

*** Le dirigeant n'est pas nommé par le gouvernement.

Tableau C
Situation au 30 septembre 2008 des administrateurs et des dirigeants des organismes du gouvernement* ayant un conseil d'administration (suite)

	Nombre d'administrateurs		Dirigeant	
	Mandat en cours	Mandat échu ou poste vacant**	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Mandats échus ou postes vacants : 1 à 24 %				
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	10	2	✓	
Centre de services partagés du Québec	8	2	✓	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	14	1	✓	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	14	1	✓	
Corporation d'urgences-santé	9	2		✓
Fonds de la recherche en santé du Québec	12	2		✓
Office des personnes handicapées du Québec	15	1	✓	
Société de la Place des arts de Montréal	9	2	✓	
Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)	10	1	✓	
Société du Palais des congrès de Montréal	10	1	✓	
Aucun mandat échu ni poste vacant				
Commission de la capitale nationale du Québec	13	–	✓	
Conseil de gestion de l'assurance parentale	9	–	✓	
École nationale des pompiers du Québec	13	–	✓	
Fonds d'aide aux recours collectifs***	3	–		
Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies	14	–	✓	
Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture	14	–	✓	
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	11	–	✓	
Office Québec-Amériques pour la jeunesse	11	–	✓	
Régie des installations olympiques	11	–	✓	
Régie du bâtiment du Québec	9	–	✓	
Services Québec	11	–	✓	
Société d'habitation du Québec	9	–	✓	

* Les organismes du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont ceux définis dans l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des agences de la santé et des services sociaux, des fonds de soutien à la réinsertion sociale, de certains conseils ainsi que de la majorité des comités et forums. Certains organismes du gouvernement sont dotés d'un conseil d'administration alors que d'autres n'en ont pas.

** Pour les postes vacants, j'ai pris en compte le nombre minimum d'administrateurs requis par la loi constitutive.

*** Le dirigeant n'est pas nommé par le gouvernement.

Tableau D
Situation au 30 septembre 2008 des dirigeants des organismes du gouvernement sans conseil d'administration

	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé	✓	
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	✓	
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières		✓
Bureau du coroner	✓	
Comité de déontologie policière	✓	
Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales	✓	
Commissaire à la déontologie policière	✓	
Commissaire à la santé et au bien-être	✓	
Commission consultative de l'enseignement privé	✓	
Commission d'appel pour les autochtones du Québec	✓	
Commission de la qualité de l'environnement Kativik	✓	
Commission de l'équité salariale	✓	
Commission de protection du territoire agricole du Québec	✓	
Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs		✓
Commission des biens culturels du Québec	✓	
Commission des lésions professionnelles	✓	
Commission des normes du travail	✓	
Commission des partenaires du marché du travail		✓
Commission des relations du travail	✓	
Commission des services juridiques	✓	
Commission des transports du Québec	✓	
Commission de toponymie		✓
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	✓	
Commission municipale du Québec	✓	
Commission québécoise des libérations conditionnelles	✓	
Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre	✓	
Conseil Cris-Québec sur la foresterie		✓
Conseil de la famille et de l'enfance	✓	
Conseil de la justice administrative		✓
Conseil de la science et de la technologie		✓

Tableau D
Situation au 30 septembre 2008 des dirigeants des organismes du gouvernement sans conseil d'administration (suite)

	Mandat en cours	Mandat échu ou nomination intérimaire
Conseil des aînés	✓	
Conseil des relations interculturelles	✓	
Conseil des services essentiels	✓	
Conseil du médicament	✓	
Conseil du statut de la femme	✓	
Conseil permanent de la jeunesse	✓	
Conseil supérieur de la langue française	✓	
Conseil supérieur de l'éducation	✓	
Curateur public du Québec	✓	
Directeur des poursuites criminelles et pénales	✓	
Institut de la statistique du Québec	✓	
Office de la protection du consommateur	✓	
Office des professions du Québec	✓	
Office québécois de la langue française	✓	
Régie des alcools, des courses et des jeux	✓	
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	✓	
Régie du cinéma	✓	
Régie du logement	✓	
Sûreté du Québec	✓	
Tribunal administratif du Québec	✓	

Annexe 2 – Simulations relatives au calcul de l'aide financière accordée aux étudiants

Pour réaliser mes travaux, j'ai choisi deux programmes dans des champs d'étude qui sont populaires au Québec. Les simulations se divisent en deux grands groupes. Le premier correspond aux étudiants pour lesquels aucune contribution parentale n'est exigée et qui ne résident pas chez leurs parents. Le second comprend les étudiants pour lesquels une contribution parentale est requise et qui résident chez leurs parents. Le tableau A présente les résultats sommaires des simulations pour un étudiant dont les revenus d'emploi sont nuls ou vont jusqu'à 6000 dollars.

Tableau A
Résultats sommaires des simulations quant à l'aide attribuée en 2008-2009 dans trois provinces à un étudiant dont les revenus d'emploi sont nuls ou vont jusqu'à 6000 dollars

	Province avec montant ou pourcentage généralement plus élevé	
	Étudiant pour qui une contribution des parents n'est pas requise et qui ne réside pas chez ses parents	Étudiant pour qui une contribution des parents est requise et qui réside chez ses parents
Aide consentie	Nouveau-Brunswick	Nouveau-Brunswick
Bourses	Québec	Ontario
Dépenses admises	Ontario ou Nouveau-Brunswick	Ontario ou Nouveau-Brunswick
Pourcentage de l'aide totale consentie par rapport aux dépenses admises	Québec	Nouveau-Brunswick
Solde de l'aide*	Nouveau-Brunswick	Nouveau-Brunswick

* Le solde de l'aide correspond à ce qui reste lorsqu'on soustrait du total de l'aide financière les droits de scolarité et les frais obligatoires. Lorsqu'une contribution parentale était requise, nous avons effectué les simulations avec des revenus des parents de 30000 et de 50000 dollars.

Comme je l'ai indiqué précédemment, j'ai mis à jour les diverses simulations effectuées lors de ma vérification initiale sur l'AFE. La mise à jour a été réalisée en collaboration avec les responsables des programmes visés pour ce qui est du Québec et du Nouveau-Brunswick. Quant à l'Ontario, j'ai utilisé l'estimateur de calcul disponible sur le site Internet du ministère en cause. Les simulations reflètent les conditions en vigueur pour l'année d'attribution 2008-2009.

Puisque l'aide est accordée notamment en fonction des revenus des étudiants, de leur statut civil et des revenus de leurs parents ou de leur conjoint, le cas échéant, j'en ai tenu compte dans le choix des simulations. Les droits de scolarité et les frais obligatoires correspondent à ceux utilisés pour un programme précis dans un établissement public des trois provinces.

Les tableaux B à E présentent l'aide consentie à un étudiant à l'université et à un autre au collégial lorsqu'une contribution des parents n'est pas requise et que l'étudiant ne réside pas chez ses parents.

Ces tableaux révèlent les faits suivants :

- Le montant total de l'aide accordée est généralement plus considérable au Nouveau-Brunswick ;
- Le montant de l'aide versée sous forme de bourse est plus important au Québec ;
- Les dépenses reconnues par la province sont plus élevées en Ontario ou au Nouveau-Brunswick ;
- Le pourcentage de l'aide totale accordée par rapport aux dépenses reconnues par la province est généralement supérieur au Québec ;
- Pour un étudiant à l'université, le solde de l'aide, soit ce qui reste lorsqu'on soustrait les droits de scolarité et les frais obligatoires du total de l'aide financière, est plus élevé au Nouveau-Brunswick, exception faite d'un étudiant ayant des revenus d'emploi de 20 000 dollars ;
- Pour un étudiant au collégial, le solde de l'aide est plus considérable en Ontario ou au Nouveau-Brunswick, sauf pour l'étudiant ayant des revenus d'emploi de 20 000 dollars.

Tableau B
Aide financière pour 2008-2009 à un étudiant du premier cycle universitaire sans contribution requise des parents* (en dollars)

	Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
	Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**
–	2 440	7 391	**9 831**	109**	7 000	4 900	**11 900**	80	9 900	3 799	**13 699**	100
3 000	2 440	7 082	**9 522**	105**	7 000	4 900	**11 900**	80	9 900	3 799	**13 699**	100
6 000	2 440	5 834	**8 274**	91	7 000	4 900	**11 900**	80	9 900	2 709	**12 609**	92
20 000	2 640	–	**2 640**	29	2 814	–	**2 814**	19	1 496	–	**1 496**	11
	Dépenses admises				**Dépenses admises**				**Dépenses admises**			
Droits de scolarité et frais obligatoires			2 394				5 529				5 364	
Livres et fournitures			740				1 000				1 500	
Frais de subsistance			5 920				8 312				6 835	
Total			**9 054**				**14 841**				**13 699**	

* Il s'agit d'un étudiant célibataire sans enfant qui en est à sa deuxième année d'études en marketing (automne 2008 et hiver 2009) et qui a bénéficié du programme l'année précédente. L'étudiant ne réside pas chez ses parents, ne possède aucun actif et a terminé son année d'études. La moitié de ses revenus a été gagnée l'été précédant les études et l'autre moitié, pendant celles-ci.

** Un supplément a été accordé à l'étudiant, car l'AFE a évalué qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour assurer sa subsistance pendant la période où il n'était pas aux études.

Tableau C
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

	Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**
–	9 831	2 394	**7 437**	11 900	5 529	**6 371**	13 699	5 364	**8 335**
3 000	9 522	2 394	**7 128**	11 900	5 529	**6 371**	13 699	5 364	**8 335**
6 000	8 274	2 394	**5 880**	11 900	5 529	**6 371**	12 609	5 364	**7 245**
20 000	2 640	2 394	**246**	2 814	5 529	**(2 715)**	1 496	5 364	**(3 868)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau B pour avoir une description de l'étudiant.

Tableau D
Aide financière pour 2008-2009 à un étudiant qui suit une formation technique au collégial sans contribution requise des parents* (en dollars)

	Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
	Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**
–	1 980	5 278	**7 258**	100	7 000	4 550	**11 550**	88	13 192	–	**13 192**	100
3 000	1 980	5 278	**7 258**	100	7 000	4 550	**11 550**	88	13 192	–	**13 192**	100
6 000	1 980	5 278	**7 258**	100	7 000	4 550	**11 550**	88	11 746	–	**11 746**	89
20 000	1 980	830	**2 810**	39	1 023	–	**1 023**	8	–	–	–	–
	Dépenses admises				**Dépenses admises**				**Dépenses admises**			
Droits de scolarité et frais obligatoires	212				3 268				3 875			
Livres et fournitures	386				1 750				1 300			
Frais de subsistance	6 660				8 082				8 017			
Total	**7 258**				**13 100**				**13 192**			

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui a entrepris des études en informatique (automne 2008 et hiver 2009). L'étudiant n'a pas bénéficié du programme l'année précédente : il a complété une formation secondaire générale à l'hiver 2008. Il ne réside pas chez ses parents, ne possède aucun actif et a terminé son année d'études. La moitié de ses revenus a été gagnée l'été précédant les études et l'autre moitié, pendant celles-ci.

Tableau E
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

	Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**
–	7 258	212	**7 046**	11 550	3 268	**8 282**	13 192	3 875	**9 317**
3 000	7 258	212	**7 046**	11 550	3 268	**8 282**	13 192	3 875	**9 317**
6 000	7 258	212	**7 046**	11 550	3 268	**8 282**	11 746	3 875	**7 871**
20 000	2 810	212	**2 598**	1 023	3 268	**(2 245)**	–	3 875	**(3 875)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau D pour avoir une description de l'étudiant.

Les tableaux F à I offrent, quant à eux, un portrait de l'aide financière accordée à des étudiants lorsqu'ils résident chez leurs parents et qu'une contribution de ces derniers est requise. Ces tableaux permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Le montant d'aide consenti est généralement plus considérable au Nouveau-Brunswick, sauf lorsque l'étudiant gagne 20 000 dollars ;
- Le montant de l'aide versée sous forme de bourses est généralement plus important en Ontario ;
- Les dépenses admises sont plus élevées en Ontario ou au Nouveau-Brunswick ;
- Le pourcentage de l'aide totale accordée par rapport aux dépenses admises est généralement supérieur au Nouveau-Brunswick, sauf lorsque les revenus d'emploi de l'étudiant sont de 20 000 dollars ; dans ce cas, le Québec est la seule province à offrir de l'aide ;
- Le solde de l'aide, soit ce qui reste lorsqu'on soustrait les droits de scolarité et les frais obligatoires du total de l'aide financière, est plus considérable au Nouveau-Brunswick, sauf pour l'étudiant dont les revenus d'emploi s'élèvent à 20 000 dollars.

Tableau F
Aide financière pour 2008-2009 à un étudiant du premier cycle universitaire avec une contribution requise des parents* (en dollars)

		Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
		Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Revenus annuels bruts (parents)**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**	**Prêt**	**Bourse**	**Total**	**Pourcentage vs dépenses admises**
–	30 000	2 440	2 744	**5 184**	89	5 720	2 365	**8 085**	79	10 074	–	**10 074**	100
–	50 000	2 400	–	**2 400**	41	6 430	1 655	**8 085**	79	9 845	–	**9 845**	98
–	70 000	2 400	–	**2 400**	41	6 007	1 182	**7 189**	70	7 558	–	**7 558**	75
–	90 000	–	–	–	–	4 453	–	**4 453**	43	4 419	–	**4 419**	44
6 000	30 000	2 440	521	**2 961**	51	4 624	2 365	**6 989**	68	8 112	–	**8 112**	81
6 000	50 000	2 400	–	**2 400**	41	5 334	1 655	**6 989**	68	7 882	–	**7 882**	78
6 000	70 000	2 400	–	**2 400**	41	4 911	1 182	**6 093**	59	5 596	–	**5 596**	56
6 000	90 000	–	–	–	–	3 795	–	**3 795**	37	3 245	–	**3 245**	32
20 000	30 000	2 640	–	**2 640**	45	–	–	–	–	–	–	–	–
20 000	50 000	2 400	–	**2 400**	41	–	–	–	–	–	–	–	–
20 000	70 000	2 400	–	**2 400**	41	–	–	–	–	–	–	–	–
20 000	90 000	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

	Dépenses admises	Dépenses admises	Dépenses admises
Droits de scolarité et frais obligatoires	2 394	5 529	5 364
Livres et fournitures	740	1 000	1 500
Frais de subsistance	2 696	3 718	3 210
Total	**5 830**	**10 247**	**10 074**

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui poursuit sa deuxième année d'études en marketing (automne 2008 et hiver 2009). Il a bénéficié du programme l'année précédente et réside chez ses parents, qui travaillent tous les deux. Il ne possède aucun actif. Notons qu'il a un frère de moins de 18 ans qui ne suit pas de formation postsecondaire.

Tableau G
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

		Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	**Revenus annuels bruts (parents)**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**	**Aide financière totale**	**Droits et frais**	**Solde de l'aide**
–	30 000	5 184	2 394	**2 790**	8 085	5 529	**2 556**	10 074	5 364	**4 710**
–	50 000	2 400	2 394	**6**	8 085	5 529	**2 556**	9 845	5 364	**4 481**
6 000	30 000	2 961	2 394	**567**	6 989	5 529	**1 460**	8 112	5 364	**2 748**
6 000	50 000	2 400	2 394	**6**	6 989	5 529	**1 460**	7 882	5 364	**2 518**
20 000	30 000	2 640	2 394	**246**	–	5 529	**(5 529)**	–	5 364	**(5 364)**
20 000	50 000	2 400	2 394	**6**	–	5 529	**(5 529)**	–	5 364	**(5 364)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau F pour avoir une description de l'étudiant.

Tableau H
Aide financière pour 2008-2009 à un étudiant qui suit une formation technique au collégial avec une contribution requise des parents* (en dollars)

		Québec				Ontario				Nouveau-Brunswick			
		Aide financière				Aide financière				Aide financière			
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises	Prêt	Bourse	Total	Pourcentage vs dépenses admises
–	30 000	1 980	427	**2 407**	66	5 407	2 018	**7 425**	86	7 652	1 300	**8 952**	100
–	50 000	1 000	–	**1 000**	28	6 719	706	**7 425**	86	8 817	–	**8 817**	98
–	70 000	–	–	**–**	–	6 051	504	**6 555**	76	7 472	–	**7 472**	83
–	90 000	–	–	**–**	–	4 069	–	**4 069**	47	5 626	–	**5 626**	63
6 000	30 000	1 980	–	**1 980**	55	3 922	2 018	**5 940**	69	5 385	1 300	**6 685**	75
6 000	50 000	1 000	–	**1 000**	28	5 234	706	**5 940**	69	6 550	–	**6 550**	73
6 000	70 000	–	–	**–**	–	4 566	504	**5 070**	59	5 205	–	**5 205**	58
6 000	90 000	–	–	**–**	–	3 178	–	**3 178**	37	3 359	–	**3 359**	38
20 000	30 000	1 980	–	**1 980**	55	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	50 000	1 000	–	**1 000**	28	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	70 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–
20 000	90 000	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–	–	–	**–**	–

	Dépenses admises	Dépenses admises	Dépenses admises
Droits de scolarité et frais obligatoires	212	3 268	3 875
Livres et fournitures	386	1 750	1 300
Frais de subsistance	3 033	3 623	3 777
Total	**3 631**	**8 641**	**8 952**

* Il s'agit d'un étudiant célibataire, sans enfant, qui a entrepris des études en informatique (automne 2008 et hiver 2009). L'étudiant n'a pas bénéficié du programme l'année précédente : il a complété une formation secondaire générale durant l'hiver 2008. Il réside chez ses parents, qui travaillent tous les deux, et ne possède aucun actif. Notons qu'il a un frère de moins de 18 ans qui ne poursuit pas d'études postsecondaires.

Tableau I
Solde de l'aide lorsque les droits de scolarité et les frais obligatoires sont acquittés* (en dollars)

		Québec			Ontario			Nouveau-Brunswick		
Revenus d'emploi de l'étudiant	Revenus annuels bruts (parents)	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide	Aide financière totale	Droits et frais	Solde de l'aide
–	30 000	2 407	212	**2 195**	7 425	3 268	**4 157**	8 952	3 875	**5 077**
–	50 000	1 000	212	**788**	7 425	3 268	**4 157**	8 817	3 875	**4 942**
6 000	30 000	1 980	212	**1 768**	5 940	3 268	**2 672**	6 685	3 875	**2 810**
6 000	50 000	1 000	212	**788**	5 940	3 268	**2 672**	6 550	3 875	**2 675**
20 000	30 000	1 980	212	**1 768**	–	3 268	**(3 268)**	–	3 875	**(3 875)**
20 000	50 000	1 000	212	**788**	–	3 268	**(3 268)**	–	3 875	**(3 875)**

* Le lecteur pourra se référer au tableau H pour avoir une description de l'étudiant.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 2

Protecteur du citoyen

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **2.1**
Recommandations **2.9**
Vue d'ensemble **2.10**
Mandat et objectifs de notre vérification **2.16**
Résultats de nos travaux
- Observations à l'égard des allégations **2.20**
- Gestion contractuelle **2.24**
- Processus d'évaluation et de dotation des emplois d'encadrement **2.32**
- Traitement des plaintes **2.41**
  - Examen des plaintes **2.44**
  - Délai de traitement **2.51**
- Reddition de comptes **2.56**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Définitions de termes utilisés dans le rapport

Les commentaires de la protectrice du citoyen apparaissent à la fin de ce chapitre.

Faits saillants

Équipe :
Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Guy Desrosiers
Lise Germain
Nathalie Jacques
Anne-Marie Lambert
Denyse Lemay

2.1 Le Protecteur du citoyen est une institution relevant de l'Assemblée nationale qui a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens. Par conséquent, l'organisme intervient auprès des ministères et des organismes publics qui font partie du gouvernement du Québec et des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux, en vue de remédier à des situations préjudiciables à des citoyens ou à des groupes de citoyens.

2.2 Le 7 mars 2008, la protectrice du citoyen demandait au Vérificateur général de faire la lumière sur les allégations contenues dans une lettre anonyme. En tenant compte de cette information, nous avons entrepris des travaux de vérification portant sur la gestion des activités du Protecteur du citoyen qui couvrent les exercices 2006-2007 et 2007-2008.

2.3 Concernant les allégations, rien ne nous porte à croire qu'il y a eu dilapidation des fonds publics et abus de pouvoir.

2.4 Par ailleurs, il ressort de nos travaux à l'égard de la gestion contractuelle que, de façon générale, les dossiers contiennent peu de documentation. De plus, l'absence d'une évaluation rigoureuse des besoins crée des situations dans lesquelles le Protecteur du citoyen accorde des contrats multiples ou à répétition au même fournisseur.

2.5 À l'égard du processus d'évaluation et de dotation des emplois d'encadrement, nous avons constaté que deux postes ont été pourvus sans qu'il y ait eu concours ni qu'on ait évalué les compétences des candidats. Trois autres cadres ont également fait l'objet d'un reclassement ou d'une dotation sans que leurs compétences aient été évaluées. Enfin, cinq postes d'encadrement ont été réévalués à un niveau supérieur, dont deux avant avril 2006, sans qu'une appréciation basée sur une méthodologie reconnue ait été faite pour ces postes. Toutes ces situations, qui se sont échelonnées de 2002 à 2008, touchent six cadres dont quatre travaillent toujours chez le Protecteur du citoyen.

2.6 En ce qui concerne le traitement des plaintes, il y a peu d'écrits pour orienter le travail du personnel qui accomplit cette tâche. Il n'y a pas de mécanismes visant à intégrer l'ensemble des positions prises par l'organisme. De plus, il y a peu de balises pour encadrer le travail à effectuer en fonction de la complexité des plaintes ainsi que pour déterminer le niveau de priorité à accorder à leur traitement.

2.7 Quant à l'étape de la conclusion, les dossiers ne contiennent que peu de preuves selon lesquelles les conclusions ont été approuvées par les personnes responsables avant d'être communiquées aux citoyens. Somme toute, le processus en place n'assure pas le Protecteur du citoyen que les conclusions formulées par rapport aux plaintes traitées sont cohérentes entre elles.

2.8 Malgré une diminution assez marquée du nombre de plaintes, le délai moyen de traitement a augmenté au cours des trois derniers exercices et les raisons n'en sont pas connues. Quant à la productivité de leur personnel, malgré des suivis occasionnels, les gestionnaires n'effectuent pas, de façon générale, de suivi systématique et formel.

Recommandations

2.9 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.31) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer d'une application appropriée des saines pratiques en matière de gestion contractuelle, entre autres :

- en évaluant avec la plus grande exactitude possible ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;
- en documentant adéquatement les décisions prises notamment lors du recours à des mesures d'exception.

(2.40) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer de l'application de sa politique sur la dotation des emplois, notamment à l'égard de la valeur de transparence, et des saines pratiques reconnues en la matière, ainsi que de documenter adéquatement les décisions prises en vertu de mesures d'exception.

(2.50) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de poursuivre ses efforts pour s'assurer que son processus de traitement des plaintes permet :

- d'intégrer et de diffuser les positions prises par l'organisation ;
- de fixer les balises pour encadrer le travail à accomplir selon la complexité de la plainte ;
- d'avoir l'assurance que les conclusions sont validées en temps opportun.

(2.55) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen d'analyser les délais relatifs au traitement de l'ensemble des plaintes et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(2.63) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer que l'information présentée dans sa reddition de comptes renseigne le lecteur de façon appropriée sur ses activités et qu'elle permet à ce dernier de juger de sa performance.

Vue d'ensemble

2.10 Le Protecteur du citoyen a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens. Par conséquent, il intervient auprès des ministères et des organismes publics qui relèvent du gouvernement du Québec et des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux, en vue de remédier à des situations préjudiciables à des citoyens ou à des groupes de citoyens. Au besoin, il recommande au ministère, à l'organisme public ou à l'instance concernée du réseau de la santé et des services sociaux les mesures nécessaires à la correction des erreurs, des négligences, des abus ou des manquements qu'il a constatés.

2.11 Le Protecteur du citoyen est une institution relevant de l'Assemblée nationale. Il exerce son rôle en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et, depuis le 1er avril 2006, de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*.

2.12 La durée du mandat du titulaire du poste est de cinq ans, mais il demeure en fonction après l'expiration du mandat jusqu'à ce qu'il ait été nommé de nouveau ou remplacé.

2.13 Les principales activités que mène le Protecteur du citoyen sont les suivantes :

- Il reçoit, examine et traite les plaintes des citoyens (personnes physiques ou morales, groupes ou associations) qui s'adressent à lui parce qu'ils croient avoir été lésés par un acte ou une omission d'un ministère ou d'un organisme public sur lequel il a compétence.
- Il reçoit, examine et traite les plaintes relatives au respect des droits des usagers qui reçoivent des services dispensés par les instances du réseau de la santé et des services sociaux. Il exerce, sauf exception, cette fonction en deuxième et dernier recours, les plaintes ayant d'abord été préalablement étudiées par les commissaires locaux aux plaintes et à la qualité des services ou par les commissaires régionaux aux plaintes et à la qualité des services[1].
- Le mandat du Protecteur du citoyen lui permet également d'exercer une action de nature collective ou systémique. Par exemple, il peut intervenir de sa propre initiative et examiner certaines situations dans le but de poser un diagnostic découlant d'études ou de consultations et, ensuite, de formuler des recommandations à l'autorité compétente.
- Il étudie les projets de loi et de règlement afin de déceler des dispositions susceptibles de causer des effets préjudiciables aux citoyens et de vérifier si elles comportent des atteintes à leurs droits. Lorsqu'il le juge opportun, il met de l'avant des propositions de modifications visant l'amélioration des projets.

2.14 Pour mener à bien ses activités, le Protecteur du citoyen dispose, en 2008-2009, d'un budget de 12,9 millions de dollars ; son effectif est de 132 employés à temps complet. Ces ressources sont réparties entre le bureau de Québec et celui de Montréal.

2.15 En avril 2006, la fusion de deux organismes, soit le Protecteur du citoyen et le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, a amené le regroupement des postes (38 pour ce dernier et 94 pour le Protecteur du citoyen). Pareille opération a également exigé que la nouvelle organisation harmonise ses systèmes informatiques et procède au réaménagement des lieux physiques, notamment pour regrouper les effectifs. De plus, des actions quant au redressement administratif et à l'optimisation ont été entreprises, entre autres l'élaboration d'un plan d'intervention pour la période 2006-2011, qui expose la vision et les priorités de l'organisation, et le recours à un spécialiste pour le renforcement des enquêtes. Le tableau 1 présente la répartition du budget sur une période de trois ans.

1. Les commissaires locaux relèvent du conseil d'administration des établissements du réseau de la santé et des services sociaux concernés alors que les commissaires régionaux sont sous l'autorité du conseil d'administration de l'agence de la santé et des services sociaux de la région.

Tableau 1
Répartition budgétaire (en millions de dollars)

	2006-2007 (dépenses réelles)	2007-2008 (dépenses estimées)	2008-2009 (budget)
Accueil et traitement des plaintes individuelles	8,0	9,1	9,1
Actions à effet collectif	0,8	1,0	1,0
Notoriété de l'institution	0,6	0,5	0,5
Renforcement de l'institution	–	0,6	0,6
Administration	1,9*	1,5	1,4
Régime de retraite des anciens protecteurs et protectrices	0,3	0,3	0,3
Total	**11,6**	**13,0**	**12,9**

* Les sommes afférentes au soutien professionnel, qui étaient incluses dans la rubrique Administration en 2006-2007, figurent dans les autres rubriques à compter de 2007-2008.

Sources : Protecteur du citoyen ; Secrétariat du Conseil du trésor.

Mandat et objectifs de notre vérification

2.16 Le 7 mars 2008, la protectrice du citoyen demandait au Vérificateur général de faire la lumière sur les allégations contenues dans une lettre anonyme qui avait été envoyée à ce dernier le 5 mars. Cette lettre, dans laquelle il était question de dilapidation des fonds publics et d'abus de pouvoir, mettait en avant divers problèmes relatifs notamment à la gestion contractuelle, à la dotation des postes d'encadrement, au traitement des plaintes, à la reddition de comptes ainsi qu'à certains éléments de gestion.

2.17 En tenant compte de cette information, nous avons entrepris des travaux de vérification portant sur la gestion des activités du Protecteur du citoyen pour nous assurer des éléments suivants :

- Les fonds publics mis à la disposition du Protecteur du citoyen sont administrés en conformité avec la réglementation applicable et selon les saines pratiques de gestion.
- Le Protecteur du citoyen traite les plaintes de façon efficiente et selon les saines pratiques de gestion.
- Le Protecteur du citoyen rend compte de ses activités de façon à renseigner correctement le lecteur sur celles-ci.

2.18 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation ayant trait à cette mission.

2.19 Lors de nos travaux, nous avons notamment effectué des entrevues avec 45 personnes, dont 40 travaillent actuellement chez le Protecteur du citoyen. Bien que nous nous soyons surtout attardés aux activités menées au cours des exercices 2006-2007 et 2007-2008, certains commentaires se rapportent à des situations antérieures. Nos travaux se sont étendus d'avril à juillet 2008.

Résultats de nos travaux

Observations à l'égard des allégations

Pas de dilapidation des fonds publics ni d'abus de pouvoir.

2.20 La dilapidation des fonds publics peut être décrite ainsi : c'est le fait, pour un ministère ou un organisme, de dépenser à l'excès et inconsidérément des biens publics dont il a la gestion. Quant à l'abus de pouvoir, c'est l'acte d'outrepasser le pouvoir qui lui a été confié. À la lumière des travaux effectués, rien ne nous porte à croire qu'il y a eu dilapidation des fonds publics et abus de pouvoir.

2.21 D'autre part, concernant les allégations selon lesquelles des dépenses exorbitantes ou inappropriées ont été faites et des bonis en marge des règles ont été payés, nous pouvons conclure, sur la base des travaux réalisés, qu'elles ne sont pas fondées.

2.22 Pour d'autres affirmations portant sur divers éléments, tels que la diminution des abonnements, le coût élevé du rapport annuel, ainsi que le regroupement de postes à Québec, nous considérons qu'il s'agit tout simplement de décisions de gestion.

2.23 En ce qui a trait aux éléments sur lesquels portent nos objectifs de vérification, il ressort de nos travaux qu'il y a peu de documentation pour appuyer des actions accomplies par rapport à la gestion des contrats, des ressources humaines et du traitement des plaintes. Nous invitons le Protecteur du citoyen à se conformer davantage aux saines pratiques de gestion en matière de contrats, de ressources humaines et de reddition de comptes. Enfin, nous l'encourageons à poursuivre ses efforts dans l'amélioration de son processus de traitement des plaintes. Les sections suivantes présentent nos constats par rapport aux éléments énumérés ci-dessus.

Gestion contractuelle

2.24 Comme sa loi constitutive le lui permet, le Protecteur du citoyen détermine par règlement les conditions des contrats qu'il conclut. C'est ainsi que le *Règlement sur les contrats du Protecteur du citoyen* encadre notamment les acquisitions de biens et de services liés à l'approvisionnement, aux services auxiliaires et aux services professionnels. De plus, en vertu de son cadre général de gestion, le Protecteur du citoyen adhère à l'obligation d'une saine gestion.

2.25 Nous avons établi un échantillon de 29 fournisseurs qui présentaient certaines caractéristiques précises. Ainsi, l'échantillon comprend notamment des fournisseurs qui ont, sur une courte période de temps, encaissé des montants supérieurs au seuil[2] pour procéder par appel d'offres selon les règles du Protecteur du citoyen et d'autres qui ont obtenu plus d'un contrat au cours du même exercice.

2. Les acquisitions dont le total excède les seuils suivants nécessitent de recourir à un appel d'offres : 5000 dollars pour de l'approvisionnement (par exemple, achat de mobilier), 10000 dollars pour des services auxiliaires (par exemple, secrétariat, travaux d'impression) et 25000 dollars pour des services professionnels.

2.26 Lors du processus d'attribution d'un contrat, il est important de bien définir les besoins, de les regrouper lorsque c'est possible, de tenir compte de leur récurrence, de bien estimer la valeur du contrat et de documenter adéquatement les besoins afin de respecter les règles d'attribution et d'être capable d'expliquer tout changement éventuel au contrat.

2.27 Nos travaux nous ont permis de déceler diverses lacunes dans la gestion contractuelle du Protecteur du citoyen. De façon générale, les dossiers contiennent peu de documentation ; de plus, l'absence d'évaluation rigoureuse des besoins crée des situations dans lesquelles le Protecteur du citoyen accorde des contrats multiples ou à répétition au même fournisseur.

2.28 Pour huit dossiers, des contrats pour des besoins similaires ont été signés avec le même fournisseur. Pour certains, les contrats ont été conclus dans un délai relativement court, voire dans la même journée, et, pour d'autres, le but était de réaliser une phase subséquente à un précédent contrat. Dans quelques cas, la valeur des contrats était légèrement inférieure à 25 000 dollars. À notre avis, une estimation adéquate des besoins aurait permis de les regrouper et aurait montré qu'il fallait recourir à un appel d'offres. En outre, compte tenu du caractère récurrent de certains besoins, leur regroupement sur une base pluriannuelle et, par conséquent, le recours au processus d'appel d'offres assureraient le Protecteur du citoyen d'obtenir les biens ou les services au meilleur coût.

2.29 Par ailleurs, certains articles du *Règlement sur les contrats du Protecteur du citoyen* permettent à celui-ci de ne pas recourir au processus d'appel d'offres, même lorsque le coût de l'acquisition est supérieur au seuil. C'est le cas, notamment, pour les contrats signés avec un établissement d'enseignement universitaire ou lorsqu'un seul fournisseur peut répondre au besoin.

Recours non documenté à une mesure d'exception.

2.30 Nous avons trouvé un dossier pour lequel cette mesure d'exception a été utilisée : on a attribué, sans appel d'offres, un contrat de près de 120 000 dollars à un spécialiste des enquêtes. Le règlement mentionne qu'une recherche sérieuse et documentée doit être menée afin de montrer qu'il n'existe qu'un seul fournisseur pour répondre au besoin ou que ce fournisseur seulement possède les qualifications requises. Le Protecteur du citoyen nous a mentionné avoir fait certaines recherches, mais il n'y a rien dans le dossier à ce propos. De plus, rien ne démontre le caractère unique de ce fournisseur.

2.31 **Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer d'une application appropriée des saines pratiques en matière de gestion contractuelle, entre autres :**

- **en évaluant avec la plus grande exactitude possible ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;**
- **en documentant adéquatement les décisions prises notamment lors du recours à des mesures d'exception.**

Processus d'évaluation et de dotation des emplois d'encadrement

2.32 Selon sa loi constitutive, le Protecteur du citoyen n'est pas régi par la *Loi sur la fonction publique*. Par conséquent, les conditions de travail des cadres qui sont précisées dans cette loi ou la réglementation qui en découle ne s'appliquent pas à l'organisme. Le personnel est nommé par le Protecteur du citoyen. Dans l'exercice de ce pouvoir, il peut appliquer les règles et les normes en vigueur dans la fonction publique ou faire différemment, lorsque c'est justifié.

2.33 Le Protecteur du citoyen a élaboré une politique de dotation des emplois qui tient compte des principes suivants :

- « Les valeurs de transparence (des processus connus et appliqués) et d'équité (un traitement égal pour chacun) guident la dotation des postes.
- Les postes sont comblés au mérite, c'est-à-dire en appliquant des moyens qui permettent d'évaluer les aptitudes et de choisir la meilleure personne pour le poste.
- Les postes à combler sont affichés ou annoncés de manière que l'information soit accessible à tout le personnel.

[...]

2.34 La Protectrice du citoyen peut, par mesure d'exception, autoriser un processus de dotation différent que celui décrit dans cette politique afin de combler un poste particulier. »

2.35 Au cours des années, la structure organisationnelle du Protecteur du citoyen a été modifiée à quelques reprises. En juin 2008, cette entité comptait trois administrateurs d'État et neuf personnes qui assumaient des fonctions d'encadrement. Nous avons examiné, pour la période visée, la dotation et la réévaluation de certains postes d'encadrement.

2.36 Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'organisme peut faire appel à des mesures d'exception. Nous sommes d'avis que le fait de recourir à de telles mesures exige une documentation qui sert de justification à ce recours et qui fait état des critères utilisés afin de pourvoir le poste visé.

2.37 Depuis avril 2006, le Protecteur du citoyen a procédé à plusieurs concours pour la dotation de postes. Bien que nos travaux portaient sur la dotation de postes d'encadrement, nous avons néanmoins consulté des documents relatifs à trois concours de professionnels ayant conduit à l'embauche de huit personnes. Cela nous a permis de constater que les principales étapes de la dotation ont été franchies pour ces concours.

2.38 Pour les emplois d'encadrement, il ressort de nos travaux que deux postes ont été pourvus sans qu'il y ait eu concours ni qu'on ait évalué les compétences des candidats. Trois autres cadres ont également fait l'objet d'un reclassement ou d'une dotation sans que leurs compétences aient été évaluées. Enfin, cinq postes d'encadrement ont été réévalués à un niveau supérieur, dont deux avant avril 2006, sans qu'une appréciation basée sur une méthodologie reconnue ait été faite pour ces postes. Toutes ces situations, qui se sont échelonnées de 2002 à 2008, touchent six cadres dont quatre travaillent toujours chez le Protecteur du citoyen. Pour les cas énumérés ci-dessus, il n'y avait aucune documentation pertinente dans les dossiers pour justifier le recours à une mesure d'exception.

Postes pourvus sans concours ni évaluation des compétences.

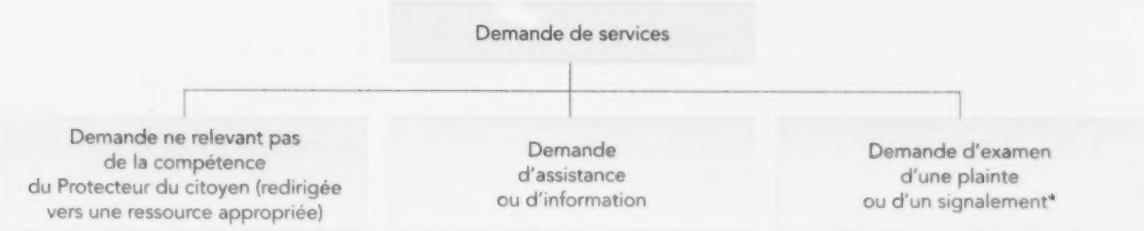
2.39 Cette façon de procéder peut soulever des préoccupations quant à la transparence du processus de dotation des postes de cadre.

2.40 **Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer de l'application de sa politique sur la dotation des emplois, notamment à l'égard de la valeur de transparence, et des saines pratiques reconnues en la matière, ainsi que de documenter adéquatement les décisions prises en vertu de mesures d'exception.**

Traitement des plaintes[3]

2.41 Dans le cadre de ses activités, le Protecteur du citoyen reçoit, à chaque exercice, un grand nombre de demandes de services de la part des citoyens. Celles-ci peuvent prendre diverses formes (figure 1).

Figure 1
Formes d'une demande de services

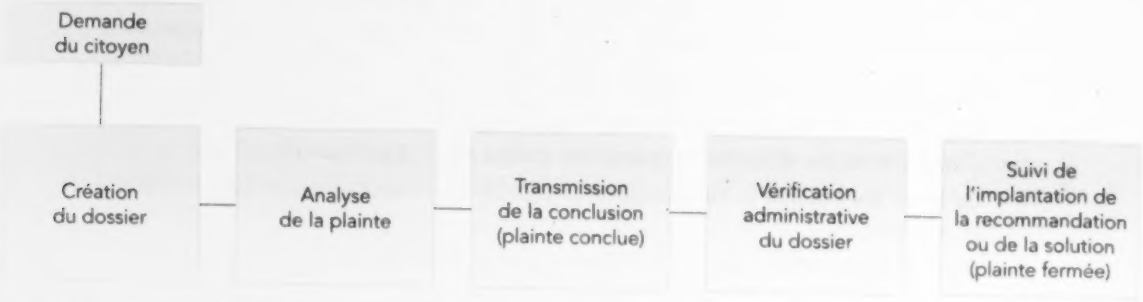


* Pour la suite du rapport, les demandes d'examen d'un signalement ont été prises en compte avec les demandes concernant les plaintes en raison de leur faible nombre.

2.42 Le traitement des plaintes est l'activité prépondérante du Protecteur du citoyen. En 2007-2008, plus de 90 p. cent des 9671 plaintes examinées concernaient l'administration publique. La figure 2 présente, de façon simplifiée, le processus mis en place dans l'organisme pour traiter les plaintes.

3. Les définitions de certains termes utilisés dans le reste du rapport sont présentées à l'annexe 2.

Figure 2
Processus de traitement d'une plainte



2.43 Dans l'administration publique, la conclusion de la plainte est généralement communiquée au citoyen par téléphone. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, cette conclusion est formulée habituellement par écrit.

Examen des plaintes

2.44 Comme le spécifie sa loi, le Protecteur du citoyen intervient chaque fois qu'il y a un motif raisonnable de croire qu'une personne, ou un groupe de personnes, a été lésée ou peut vraisemblablement l'être. Le traitement des plaintes demande donc que l'on recherche une solution équitable en tenant compte de la légalité et de la légitimité.

2.45 Dans ce cadre, les employés sont investis d'une délégation de pouvoirs, ce qui est prévu dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen*. L'organisation décrit cette délégation comme suit : « Le délégué fait ses analyses et recommandations à l'intérieur des balises déterminées par le Protecteur du citoyen et selon les orientations qu'il donne, en ayant un souci constant de la cohérence des interventions. »

2.46 Or, il y a peu d'écrits pour orienter le travail du personnel qui traite les plaintes. La transmission des connaissances relatives aux orientations se fait surtout oralement. Il n'y a pas de mécanismes visant à intégrer l'ensemble des positions prises par l'organisme. Par surcroît, ces positions sont sujettes à évoluer dans le temps. De plus, il y a peu de balises pour encadrer le travail à accomplir en fonction de la complexité de la plainte ainsi que pour déterminer le niveau de priorité à accorder à son traitement.

Analyse des plaintes : peu de preuves de l'approbation des conclusions.

2.47 Quant à l'étape de la conclusion, les dossiers ne contiennent que peu de preuves selon lesquelles les conclusions ont été approuvées par les personnes responsables avant d'être communiquées aux citoyens. Des 30 dossiers sélectionnés de façon aléatoire parmi ceux qui portaient sur les plaintes fondées et fermées en 2007-2008, 70 p. cent ne contenaient aucune trace de cette approbation.

2.48 Somme toute, le processus en place n'assure pas le Protecteur du citoyen que les conclusions formulées par rapport aux plaintes traitées sont cohérentes entre elles. Autrement dit, il ne peut être certain que, pour un motif identique de plainte durant la même période, les conclusions ou les recommandations énoncées sont similaires.

2.49 C'est d'ailleurs à cause de la problématique associée au processus du traitement des plaintes que le Protecteur du citoyen a fait appel, en 2007, à un spécialiste des enquêtes pour étudier l'ensemble des processus. Lors de nos travaux, on en était à l'étape de la présentation de la méthodologie proposée, qui était testée sur quelques dossiers.

2.50 **Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de poursuivre ses efforts pour s'assurer que son processus de traitement des plaintes permet :**

- **d'intégrer et de diffuser les positions prises par l'organisation ;**
- **de fixer les balises pour encadrer le travail à accomplir selon la complexité de la plainte ;**
- **d'avoir l'assurance que les conclusions sont validées en temps opportun.**

Délai de traitement

2.51 Le traitement des plaintes doit être fait avec rigueur et diligence, ce qui permet d'offrir aux citoyens un service de qualité. Pour y parvenir, le Protecteur du citoyen doit mettre tout en œuvre pour traiter les plaintes dans les meilleurs délais. Le tableau 2 donne le nombre de plaintes fermées par exercice pour l'administration publique et le secteur de la santé et des services sociaux.

Tableau 2
Plaintes fermées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Variation sur 3 ans (en pourcentage)
Administration publique				
Fondées	1 419	1 020	1 163	-18
Non fondées	4 244	3 394	3 483	-18
Réorientées	1 157	1 355	1 269	10
Interrompues	3 227	2 989	3 107	-4
Sous-total	**10 047**	**8 758**	**9 022**	**-10**
Santé et services sociaux				
Fondées	454	305	207	-54
Non fondées	566	408	347	-38
Réorientées	n.d.	n.d.	5	n.d.
Interrompues	66	49	90	36
Sous-total	**1 086**	**762**	**649**	**-40**
Total – plaintes de la compétence du Protecteur du citoyen	**11 133**	**9 520**	**9 671**	**-13**
Nombre de plaintes qui ne sont pas de sa compétence	**10 357**	**9 383**	**6 920**	**-33**

Source : Base de données du Protecteur du citoyen.

2.52 Ce tableau fait ressortir une diminution assez marquée du nombre de plaintes fermées fondées ou non fondées. Pour les trois derniers exercices, nous avons déterminé le délai moyen de traitement de ces plaintes. Seul le nombre de jours entre le moment de la création du dossier et la transmission de la conclusion a été retenu, puisque les données concernant le temps consacré à la vérification administrative et au suivi de la mise en œuvre de la recommandation ne sont pas disponibles pour le secteur de la santé et des services sociaux pour les années 2005-2006 et 2006-2007. Comme le montre le tableau 3, ce délai a augmenté pour l'administration publique et le secteur de la santé et des services sociaux.

Augmentation du délai moyen de traitement.

Tableau 3
Délai moyen de traitement des plaintes conclues (en jours ouvrables)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Variation sur 3 ans (en pourcentage)
Administration publique				
Fondées	52	53	62	19
Non fondées	38	32	39	3
Santé et services sociaux				
Fondées	169	184	194	15
Non fondées	120	135	157	31

Source : Base de données du Protecteur du citoyen.

2.53 Nous ne sommes pas en mesure de connaître les raisons qui expliquent l'augmentation du délai ; en effet, pour le secteur de l'administration publique, aucune analyse n'a été menée par le Protecteur du citoyen afin de déterminer le temps utilisé pour franchir chacune des étapes et pour établir les correctifs à apporter, le cas échéant. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, une analyse ponctuelle a été réalisée en avril 2008 pour connaître le délai imputable à la réception des documents pertinents au traitement des plaintes, étape que ne contrôle pas le Protecteur du citoyen.

2.54 Quant à la productivité de leur personnel, malgré des suivis occasionnels, les gestionnaires n'effectuent pas, de façon générale, de suivi systématique et formel de celle-ci. Par exemple, il n'y a pas de suivi systématique des dossiers de plaintes qui sont ouverts depuis un certain temps.

2.55 **Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen d'analyser les délais relatifs au traitement de l'ensemble des plaintes et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.**

Reddition de comptes

2.56 Le Protecteur du citoyen dépose annuellement au président de l'Assemblée nationale un rapport de gestion et un rapport d'activité. Ce dernier fait notamment état des conclusions se rapportant aux plaintes que l'organisme a traitées. Il renferme également une synthèse statistique appelée « Les résultats en chiffres et leurs enseignements ».

2.57 Nous avons évalué dans quelle mesure le rapport annuel de gestion et la synthèse statistique fournissent des renseignements fiables et complets et permettent au lecteur d'évaluer la performance du Protecteur du citoyen. Notre examen a porté particulièrement sur l'année 2007-2008 et sur l'évolution des résultats de 2005-2006 à 2007-2008.

2.58 Nos travaux révèlent que la reddition de comptes ne permet pas d'évaluer la performance de l'organisme ni de suivre l'évolution de ses activités. En effet, l'information publiée est à plusieurs égards incomplète ou ne donne pas la possibilité de comparer les résultats sur plusieurs années, notamment parce que la terminologie utilisée diffère d'une année à l'autre.

2.59 Pour illustrer notre constat, nous présentons ci-dessous quelques exemples que nous avons relevés lors de l'analyse du rapport annuel de gestion 2007-2008 :

- Il est spécifié que « le Protecteur du citoyen a signé un bail permettant d'économiser 130 000 $ annuellement par rapport à la situation précédente, soit 650 000 $ sur cinq ans ». À la suite de l'examen des baux, nous avons constaté que l'économie annuelle était plutôt de 115 000 dollars, soit 575 000 dollars sur cinq ans. De plus, il est mentionné dans une section antérieure du rapport annuel que « cette économie se réalisera à compter de 2008-2009, en raison des exigences de transition des baux ». Ces exigences, soit le paiement des anciens baux et le débours simultané du nouveau bail pour la période de décembre 2007 à mars 2008, ne sont pas quantifiées dans le rapport, bien qu'elles représentent une dépense supplémentaire de près de 93 000 dollars.
- La façon de rendre compte de l'engagement concernant l'accessibilité téléphonique a été modifiée au cours des deux dernières années. Il est donc difficile pour le lecteur de déterminer si le service téléphonique s'est amélioré pendant cette période. Le tableau 4 donne l'information publiée dans les rapports annuels de gestion de ces années et celle que nous avons compilée à cet égard, de façon que les données soient comparables.

Tableau 4
Information liée à l'accessibilité téléphonique

	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Information publiée	75 % des appels reçus ont été répondus en moins de 3 minutes.	81 % des appels répondus l'ont été en moins de 3 minutes.	74 % des appels de citoyens ont été en contact avec une téléphoniste en moins de 18 secondes (moins de trois sonneries).
	Taux d'abandon : 7 %	Taux d'abandon : 9 %	Taux d'abandon : n.d.
Information compilée sur une base comparable par le Vérificateur général	75 % des appels reçus ont été répondus en moins de 3 minutes.	75 % des appels reçus ont été répondus en moins de 3 minutes.	68 % des appels reçus ont été répondus en moins de 3 minutes.
	Taux d'abandon : 7 %	Taux d'abandon : 9 %	Taux d'abandon : 10 %

Sources : Base de données du Protecteur du citoyen ; Rapports annuels de gestion de 2005-2006 à 2007-2008.

- Quant aux plaintes reçues à son égard, le Protecteur du citoyen n'a jamais rendu compte de leur délai de traitement, même si sa *Déclaration de services aux citoyens* indique qu'elles doivent être traitées dans un délai de 10 jours ouvrables, sinon le plaignant doit en être informé. Pour 2007-2008, selon l'information obtenue, seulement 11 p. cent des plaintes ont été traitées dans le délai prescrit et, au terme de nos travaux, la conclusion relative à 4 plaintes n'avait toujours pas été formulée après 6 mois.

2.60 Par ailleurs, le *Rapport annuel de gestion 2007-2008* constitue le dernier rapport portant sur le *Plan stratégique 2004-2008*. Contrairement aux pratiques reconnues en matière de reddition de comptes, le rapport ne fait pas état des résultats cumulatifs du plan, et ce, en dépit du fait que l'exercice a été réalisé. Par conséquent, il est difficile d'évaluer l'atteinte des résultats et d'expliquer les écarts.

2.61 La synthèse statistique n'informe pas le lecteur de certaines activités du Protecteur du citoyen. Par exemple, il n'y a pas d'information quant au nombre d'interventions systémiques, au nombre d'interventions que le Protecteur du citoyen a entrepris de sa propre initiative et au nombre de veilles parlementaires effectuées. En outre, certaines données ne peuvent être comparées.

2.62 Soulignons une démarche que nous accueillons de manière positive : des renseignements de nature générale compilés par le Protecteur du citoyen, lesquels portent sur des ombudsmans canadiens, étaient joints au *Rapport annuel de gestion 2007-2008* lors de son dépôt. Toutefois, pour l'ensemble de sa reddition de comptes, le Protecteur du citoyen ne présente aucune comparaison entre sa performance et celles d'organisations similaires.

2.63 Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer que l'information présentée dans sa reddition de comptes renseigne le lecteur de façon appropriée sur ses activités et qu'elle permet à ce dernier de juger de sa performance.

2.64 Commentaires de la protectrice du citoyen

« Je suis satisfaite qu'au terme de cette vérification approfondie, les allégations de dilapidation de fonds publics et d'abus de pouvoir, contenues dans la lettre anonyme, soient clairement écartées. J'accepte par ailleurs les recommandations du Vérificateur général. Leur mise en œuvre est déjà en cours ou réalisée, ce qui bonifie les démarches de rationalisation et d'optimisation que j'ai entreprises depuis deux ans, notamment à l'égard du renforcement des enquêtes et du processus de traitement des plaintes.

« Entre autres,

- des appels d'offres regroupés sont en préparation et la signature de contrats pluriannuels avec les fournisseurs en ressources matérielles (notamment impression, traduction et relève informatique) sera dorénavant privilégiée pour les besoins continus du Protecteur du citoyen ;
- tout le personnel de gestion et d'administration concerné a suivi la formation sur la *Loi sur les contrats des organismes publics et des règlements sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction*, ou suivra cette formation d'ici la fin d'octobre 2008 ;

- les postes de direction réévalués entre 2002 et 2008 ont été analysés en septembre 2008 par un spécialiste indépendant, selon la méthode reconnue Hay. Cette analyse a confirmé le niveau de tous ces postes à leur classement actuel ;
- toutes les informations et pièces produites pour le Vérificateur général ont été versées à chacun des dossiers concernés pour en assurer la documentation complète. Cette documentation sera dorénavant systématique ;
- le délai de 10 jours pour traiter les plaintes reçues à l'égard des services du Protecteur du citoyen est en révision, car il est incompatible avec leur traitement adéquat. Chaque citoyen est tenu informé régulièrement de l'évolution de son dossier. Bien que peu nombreuses, ces plaintes sont généralement complexes et exigent un réexamen approfondi de l'intervention interne, afin de conclure de manière objective et documentée. »

2.65 Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes nos recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus découlent principalement de la réglementation applicable au Protecteur du citoyen, soit des documents suivants :

- *Loi sur le Protecteur du citoyen* ;
- *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* ;
- *Règlement sur les contrats du Protecteur du citoyen* ;
- Politiques administratives en matière de gestion des ressources et de dotation des emplois.

Nous nous sommes également inspirés des principes de saine gestion reconnus par le Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que par la Commission de la fonction publique. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les fonds mis à la disposition du Protecteur du citoyen sont administrés en conformité avec la réglementation applicable et selon les saines pratiques de gestion.

Critères d'évaluation

- La gestion contractuelle est assumée conformément aux règles applicables et aux saines pratiques de gestion.
- L'évaluation et la dotation des emplois d'encadrement sont effectuées conformément aux règles applicables et aux saines pratiques de gestion.

Objectif de vérification

S'assurer que le Protecteur du citoyen traite les plaintes de façon efficiente et selon les saines pratiques de gestion.

- Pour le traitement des plaintes, le Protecteur du citoyen dispose d'orientations, établit ses priorités et maintient ses procédures à jour.
- Le Protecteur du citoyen exerce une supervision adéquate à l'égard du traitement des plaintes, particulièrement en ce qui a trait à l'autorisation des conclusions, aux délais de traitement ainsi qu'à la productivité du personnel.

Objectif de vérification

S'assurer que le Protecteur du citoyen rend compte de ses activités de façon à renseigner correctement le lecteur sur celles-ci.

- L'information présentée dans son rapport annuel de gestion à l'égard de ses activités (y compris les statistiques afférentes) est fiable et complète.
- L'information fournie est celle requise en vertu de ses engagements envers les citoyens et des saines pratiques de gestion.

Annexe 2 – Définitions de termes utilisés dans le rapport

Demande ne relevant pas de la compétence du Protecteur du citoyen : Demande d'aide concernant le secteur privé, l'administration municipale, le réseau de l'éducation, les ministères et organismes fédéraux ou des autres provinces ou encore se rapportant à des actes médicaux, dentaires ou pharmaceutiques.

Plainte fondée : Plainte dont la conclusion formulée au terme de l'examen révèle que le citoyen a subi un préjudice. Lorsque cela est possible, le Protecteur du citoyen présente des recommandations à l'instance visée pour corriger la situation.

Plainte interrompue : Plainte dont le traitement, après l'examen initial, a été arrêté, le Protecteur du citoyen ayant dû interrompre son intervention pour l'un ou l'autre des motifs prévus dans les lois qu'il applique, telle une plainte vexatoire. Le traitement peut également être arrêté à la demande du citoyen ou parce que la situation a été réglée entre-temps.

Plainte non fondée : Plainte dont la conclusion, au terme de l'examen, montre que le citoyen n'a subi aucun préjudice.

Plainte réorientée : Plainte pour laquelle le Protecteur du citoyen a déterminé, en cours d'examen, une possibilité de solution externe et a dirigé le citoyen vers l'instance appropriée.

Signalement : Fait de rapporter une situation compromettant la santé et le bien-être d'un ou plusieurs usagers du réseau de la santé et des services sociaux.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 3

Soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- agences de la santé et des services sociaux
- organismes communautaires

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Faits saillants	**3.1**
Recommandations	**3.4**
Vue d'ensemble	**3.5**
Objectifs et portée de notre vérification	**3.22**
Résultats de notre vérification	
Attribution du soutien financier	**3.34**
Appui à la mission globale	**3.37**
Allocations de développement	**3.60**
Ententes de service et projets ponctuels	**3.77**
Suivi de l'utilisation des subventions	**3.90**
Reddition de comptes	**3.92**
Suivi de l'utilisation des subventions versées	**3.104**
Utilisation des subventions	**3.117**
Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires	**3.128**
Systèmes d'information	**3.140**
Conclusion	**3.149**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Bonnes pratiques observées chez d'autres bailleurs de fonds	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CSSS	Centre de santé et de services sociaux
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PACE	Programme d'action communautaire pour les enfants
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
SACAIS	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales

Faits saillants

Équipe :

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Claire Arseneault
Ingrid Barakatt
Josée Bellemare
Christian Goyette
Jacques Robert

3.1 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les agences de la santé et des services sociaux vérifiées gèrent de façon économique et efficiente le soutien financier qu'ils accordent aux organismes communautaires. Nous voulions également vérifier si les organismes faisant l'objet de nos travaux utilisent adéquatement le soutien financier qu'ils reçoivent. Ce rapport a pour objet de présenter les résultats de notre vérification.

3.2 L'apport des organismes communautaires est essentiel à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. En effet, ceux-ci répondent à une multitude de besoins non satisfaits par le réseau public. Le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) fournit un soutien financier à près de 3 400 organismes communautaires œuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux. En 2007-2008, le MSSS et les agences, par l'intermédiaire de ce programme, leur ont alloué 399,2 millions de dollars. Ce soutien se présente sous trois formes, soit l'appui à la mission globale de l'organisme, l'entente de service et le projet ponctuel.

3.3 Nos travaux ont mis en lumière plusieurs déficiences, dont les principales sont énumérées ci-dessous :

- Les sommes distribuées en appui à la mission globale sont accordées sur une base continue et elles sont reconduites d'année en année pour la quasi-totalité des organismes, avec une certaine indexation. Le MSSS et les agences vérifiées n'effectuent pas de réévaluation systématique et périodique du montant accordé à chaque organisme en fonction de ses réalités, donc de ses besoins réels et de son offre de services. Seuls quelques organismes qui nécessitent une attention particulière, en raison notamment de problèmes décelés ou de plaintes, peuvent être soumis à une réévaluation. Quant aux ententes de service et aux projets ponctuels, le MSSS et les agences justifient peu les sommes versées et ne précisent pas souvent les services pour lesquels les subventions sont accordées.
- Pour ce qui est du suivi que font le MSSS et les agences vérifiées de l'utilisation des subventions accordées aux organismes communautaires, il est insuffisant. Des lacunes importantes ont été relevées à l'égard tant de la reddition de comptes exigée des organismes communautaires et fournie par ceux-ci que du suivi exercé par les entités attribuant ces subventions.
- En ce qui concerne les organismes communautaires, l'information disponible dans les dossiers analysés ne nous permet pas de conclure qu'ils utilisent le soutien financier accordé par le MSSS et les agences de façon adéquate. Cependant, de façon générale, les neuf organismes visités utilisent les subventions reçues aux fins prévues.
- Le MSSS et les agences ne font pas d'évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires. Ils ne s'assurent pas non plus que les organismes subventionnés procèdent à l'évaluation de leurs activités. Ils ne peuvent donc pas juger du degré d'atteinte des objectifs poursuivis.
- Enfin, le MSSS et les agences vérifiées ne disposent que de peu d'informations sur les organismes qu'ils subventionnent. Outre le fait de faciliter le suivi, une meilleure qualité des informations leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées au regard de l'attribution du soutien et de procéder à des évaluations.

Recommandations

3.4 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.88) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de statuer sur les liens permis entre les organismes communautaires et leur fondation, aux fins de l'obtention du financement et de la reddition de comptes ;
- de préciser dans quel contexte chacun des trois modes de financement doit être utilisé ;
- de présenter au Conseil du trésor les normes associées au Programme de soutien aux organismes communautaires afin d'obtenir une approbation de sa part.

(3.89) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences vérifiées :

- de réévaluer de façon systématique et périodique le montant du soutien accordé en appui à la mission globale à chaque organisme communautaire pour qu'il soit établi en lien avec ses besoins, et ce, à partir d'une information suffisante ;
- de tenir compte des excédents non affectés des organismes avant de fixer le montant du soutien à attribuer en appui à la mission globale ;
- de distribuer, en prenant en considération les besoins de la population, notamment ceux recensés par les CSSS, les nouvelles allocations de développement de façon à ce qu'elles servent à améliorer l'offre de services ;
- de justifier les sommes allouées par entente de service ainsi que par projet ponctuel et de fixer des attentes au regard des services attendus et des modalités de suivi.

(3.126) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de revoir ses exigences en matière de reddition de comptes des organismes communautaires afin d'être capable d'effectuer un suivi rigoureux, et ce, tant pour les rapports financiers que pour les rapports d'activité ;
- de préciser la ligne de conduite relativement au contrôle que les agences et les établissements peuvent exercer.

(3.127) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences :

- de signer des protocoles d'entente avec les organismes à qui ils accordent une subvention sous forme d'appui à la mission globale ;
- de procéder à un suivi rigoureux qui leur permet d'apprécier l'utilisation des sommes versées aux organismes communautaires ;
- de veiller à ce que les membres des conseils d'administration des organismes communautaires reçoivent de la formation.

(3.139) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :

- de procéder à des évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires, entre autres à des évaluations des principaux types d'organismes subventionnés ;
- d'encourager les organismes communautaires subventionnés à évaluer leurs activités, notamment en ce qui concerne le degré d'atteinte des objectifs et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services.

(3.148) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :

- de mettre en place un système d'information qui lui permet de cumuler les données relatives à la situation financière des organismes communautaires subventionnés, à leur clientèle et aux services qu'ils offrent ;
- de connaître le total des sommes versées aux organismes communautaires par les entités du réseau.

Vue d'ensemble

Contexte

Organismes communautaires : leur apport est essentiel.

3.5 L'apport des organismes communautaires est essentiel à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. Ces organismes, venant de la communauté, répondent à une multitude de besoins non satisfaits par le réseau public, en plus de favoriser la mobilisation de milliers de personnes autour d'objectifs et de projets communs.

3.6 En 1973, le PSOC est mis en place par le MSSS pour répondre à la demande croissante des organismes bénévoles qui désirent recevoir aide, conseil, information et soutien financier. En 1994, le MSSS confie la majeure partie de la gestion de ce programme aux agences de la santé et des services sociaux[1], qui ont la responsabilité de l'attribution du soutien financier aux organismes communautaires de leur territoire, y compris les regroupements régionaux, ainsi que du suivi. Pour ce faire, les agences reçoivent du MSSS des allocations annuelles.

3.7 Le MSSS, quant à lui, continue d'attribuer directement les sommes à certains organismes (soit moins de 4 p. cent des organismes subventionnés), dont ceux à rayonnement national et ceux répondant à des besoins nouveaux, ainsi qu'aux regroupements nationaux d'organismes. Il est également responsable d'effectuer le suivi de ces subventions.

1. À l'époque, les agences de la santé et des services sociaux étaient appelées régies régionales.

3.8 En 2001, le gouvernement adopte la première politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire : *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.* Il en précise les balises dans le *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, lesquelles favorisent notamment l'harmonisation des pratiques administratives de même que la transparence et l'équité concernant le soutien aux organismes communautaires. Dans la foulée, le MSSS révise le PSOC pour tenir compte de ces balises.

3.9 La politique comporte la notion de respect des acquis. Cette notion transitoire a été introduite à cause des changements apportés par la mise en œuvre de la politique. En effet, de tels changements auraient pu donner lieu à une réduction des subventions auxquelles un organisme avait droit auparavant. Cette notion était valable tant que les entités subventionnaires n'avaient pas fini de mettre en place les éléments de la politique. Notons que la période de mise en œuvre devait se terminer au plus tard en 2006.

Soutien financier

3.10 Le MSSS, par l'intermédiaire du PSOC, alloue la plus grande part du soutien financier offert par le gouvernement du Québec aux organismes communautaires. Ainsi, le MSSS et les agences ont attribué plus de 54 p. cent de cette aide[2] en 2007-2008, soit 399,2 millions de dollars. De ce montant, 8,8 millions de dollars ont été versés directement par le MSSS.

3.11 Le nombre d'organismes soutenus financièrement par ce programme a augmenté de façon spectaculaire : en 1973, on dénombrait une trentaine d'organismes et, en 2007-2008, il y en avait près de 3 400. Au cours de cette même période, les sommes versées sont passées de moins de un million de dollars à près de 400 millions. Notons qu'en 2001-2002, il y a eu 3 010 organismes subventionnés qui se sont partagé 256 millions de dollars.

Près de 400 millions de dollars versés par l'intermédiaire du programme.

3.12 Outre les fonds alloués par l'intermédiaire du PSOC, des sommes peuvent être attribuées aux organismes directement par les établissements, notamment les centres de santé et de services sociaux (CSSS), au moyen d'ententes de service. Le total des sommes versées aux organismes par les établissements, sommes qui proviennent de leur budget de fonctionnement, n'est toutefois pas disponible au MSSS ni dans les agences.

3.13 Par ailleurs, les organismes communautaires ont accès à d'autres sources de financement : subventions du gouvernement fédéral ou des municipalités, aide des fondations publiques ou privées (dont Centraide), financement interne (soupers-bénéfice, lave-autos, vente de divers articles, etc.).

2. Les autres organisations gouvernementales qui versent des subventions aux organismes communautaires sont principalement le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (185 millions de dollars) et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (34 millions de dollars).

Programme de soutien aux organismes communautaires

Organismes visés

3.14 Les organismes communautaires pouvant recevoir du financement par l'intermédiaire du PSOC exercent leur action à l'échelon local, régional ou encore national. Ces organismes ont pour but de répondre à divers besoins de la population en offrant des activités liées au soutien individuel ou de groupe, à la promotion ainsi qu'à la prévention, et des ateliers éducatifs. Ils permettent également aux citoyens de vivre une expérience de socialisation et de participation citoyenne.

3.15 Plus particulièrement, les regroupements régionaux d'organismes communautaires sont chargés de représenter leurs membres auprès des agences de la santé et des services sociaux, de les défendre et de les soutenir au moyen d'activités d'information, de formation, de recherche et d'animation. Pour leur part, les regroupements nationaux contribuent à la concertation entre leurs membres, jouent un rôle d'information et de formation auprès de ces derniers et veillent à leurs intérêts, notamment en faisant des démarches auprès des instances politiques.

Modes de financement

3.16 Les organismes communautaires peuvent recevoir du soutien financier provenant du PSOC selon trois modes. Le tableau 1 donne les sommes accordées en vertu de chacun de ces modes pour les trois dernières années.

Tableau 1
Sommes versées en vertu du Programme de soutien aux organismes communautaires (selon le mode de financement)

	2005-2006		2006-2007		2007-2008	
Mode de financement	**Somme (en millions de dollars)**	**Nombre d'organismes***	**Somme (en millions de dollars)**	**Nombre d'organismes***	**Somme (en millions de dollars)**	**Nombre d'organismes***
Appui à la mission globale	287,2	2 773	311,3	2 814	333,6	2 836
Entente de service	43,0	884	46,0	917	46,8	951
Projet ponctuel	8,3	501	4,0	428	4,9	438
Autres**	10,4	92	8,6	79	13,9	128
Total	**348,9**	**5 083**	**369,9**	**4 238**	**399,2**	**4 353**

* Un organisme peut recevoir du financement selon plus d'un mode; le cas échéant, il est compté plus d'une fois. Le nombre total d'organismes subventionnés par l'intermédiaire du PSOC a été de 3 385 en 2007-2008 (3 248 en 2005-2006).

** Le MSSS et des agences n'ont pas réparti certaines sommes dans les trois modes prévus.

3.17 Le soutien accordé en appui à la mission globale permet à l'organisme de se doter de l'organisation minimale pour atteindre ses objectifs ; ce soutien est complémentaire à la contribution de la communauté. Il comprend les sommes nécessaires à l'infrastructure de base (par exemple, locaux, ressources nécessaires à l'administration, au secrétariat et aux communications) et celles essentielles à l'accomplissement de sa mission (notamment les salaires pour l'organisation des services et des activités éducatives et les dépenses pour la vie associative). Ce type de soutien est généralement alloué sur une base pluriannuelle, contrairement aux deux autres formes, lesquelles sont accordées sur une base annuelle ou ponctuelle.

3.18 L'entente de service concourt de manière immédiate à la mise en œuvre des orientations ou des priorités ministérielles. En effet, elle permet au bailleur de fonds de formuler explicitement ses attentes au regard des services à offrir et des activités que l'organisme communautaire mènera avec la subvention ainsi obtenue. La reddition de comptes qui est associée à cette entente doit fournir une réponse de nature qualitative et quantitative à ces attentes.

3.19 Enfin, le financement pour un projet ponctuel s'applique à toute activité entreprise pour répondre à un besoin particulier de services de santé ou de services sociaux.

Assises légales

3.20 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) confère une reconnaissance aux organismes communautaires en précisant leur statut, leurs droits et leurs obligations (tableau 2).

La loi confère une reconnaissance aux organismes communautaires.

Tableau 2
Statut, droits et obligations des organismes communautaires

Statut	Dans la présente loi, on entend par « organisme communautaire » une personne morale constituée en vertu d'une loi du Québec à des fins non lucratives dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé majoritairement d'utilisateurs des services de l'organisme ou de membres de la communauté qu'il dessert et dont les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux (art. 334).
Droits	Un organisme communautaire qui reçoit une subvention [...] définit librement ses orientations, ses politiques et ses approches (art. 335).
Obligations	Tout organisme communautaire [...] doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, tenir une séance publique d'information à laquelle sont invités à participer les utilisateurs de ses services et les usagers de services de santé ou de services sociaux qu'il a desservis. Il doit alors leur présenter un rapport de ses activités et un rapport financier. Il doit également, au plus tard à cette même date, transmettre le rapport de ses activités et son rapport financier à l'autorité de qui il a reçu une subvention [...] (art. 338).

Source : LSSSS.

3.21 La loi mentionne également les rôles et responsabilités du MSSS, des agences de la santé et des services sociaux, des CSSS et des autres établissements au regard de ces organismes (tableau 3).

Tableau 3
Principaux rôles et responsabilités des acteurs par rapport aux organismes communautaires

Ministre (MSSS)*	Il détermine les priorités, les objectifs et les orientations et veille à leur application. Parmi ses responsabilités, on trouve les suivantes : • établir les politiques de santé et de services sociaux, voir à leur mise en œuvre et à leur application par les agences et procéder à leur évaluation ; • répartir équitablement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques et financières entre les régions et voir au contrôle de leur utilisation ; • subventionner directement les organismes communautaires qui suivent** : – ceux à rayonnement national, – ceux qui exercent des activités répondant à des besoins nouveaux, – les regroupements nationaux d'organismes communautaires, – ceux à qui il a confié un mandat d'assistance et d'accompagnement, – ceux de la région des Terres-Cries-de-la-Baie-James.
Agences de la santé et des services sociaux	Les agences sont responsables de coordonner la mise en place des services de santé et des services sociaux de leur région. Elles doivent entre autres : • accorder les subventions aux organismes communautaires ; • soutenir les établissements quant à l'organisation des services et intervenir auprès de ceux-ci pour favoriser la conclusion d'ententes de service visant à répondre aux besoins de la population ; • coordonner les activités des établissements et des organismes communautaires en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle et une répartition équitable des ressources de façon à tenir compte de la complémentarité des services offerts et à éliminer les chevauchements ; • déterminer les besoins de la population et évaluer l'efficacité des services de santé et des services sociaux, le degré d'atteinte des objectifs poursuivis et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services ; • élaborer un plan stratégique pluriannuel recensant, entre autres, les besoins, les objectifs poursuivis ainsi que les mandats qui devront être remplis et les responsabilités qui devront être assumées par les instances locales (CSSS), les autres établissements et les organismes communautaires pour atteindre ces objectifs ; • assurer le contrôle des subventions qu'elles ont attribuées aux organismes communautaires de leur territoire ; • fournir au ministre l'information qu'il requiert sur la répartition et l'utilisation des ressources financières et matérielles des établissements et des organismes communautaires de leur région ; • produire annuellement un rapport au ministre qui porte notamment sur les activités, y compris les activités relatives à la gestion des risques et de la qualité, des établissements de leur région et des organismes communautaires qu'elles ont subventionnés.
CSSS (instances locales)	Les CSSS sont responsables de l'organisation des services sur leur territoire. Ils sont tenus, entre autres, de : • définir des projets cliniques et organisationnels mentionnant les besoins, les objectifs poursuivis, l'offre de services requise ainsi que les modes d'organisation et les contributions attendues des différents partenaires du réseau ; • mobiliser, entre autres, les établissements de leur territoire, les divers groupes de professionnels et les organismes communautaires et s'assurer de leur participation ; • instaurer des mécanismes ou conclure des ententes avec les différents producteurs de services, dont les organismes communautaires, afin de s'assurer entre autres de la coordination des services nécessaires à la population de leur territoire.
Autres établissements	Les autres établissements publics peuvent conclure avec des organismes communautaires des ententes pour la dispensation de certains services requis par leur clientèle.

* Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.
** Le MSSS est également responsable d'assurer le contrôle des organismes communautaires qu'il subventionne directement.

Source : LSSSS.

Objectifs et portée de notre vérification

3.22 Le Vérificateur général a le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

3.23 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux vérifiées gèrent de façon économique et efficiente le soutien financier accordé aux organismes communautaires. Nous voulions également vérifier si les organismes communautaires faisant l'objet de nos travaux utilisent adéquatement le soutien financier qui leur est versé.

3.24 Nous avons mené nos travaux auprès du MSSS. Nous avons aussi choisi trois régions : dans chacune, nous avons vérifié l'agence et trois des organismes communautaires. Nous avons par ailleurs visité dans chacune de ces régions un CSSS, entre autres pour comprendre le rôle de ce type d'établissement au regard des organismes communautaires.

3.25 Les trois régions sélectionnées, soit la Montérégie, la Chaudière-Appalaches et la Côte-Nord, présentent des caractéristiques différentes. En termes de population et de soutien financier accordé aux organismes communautaires par l'intermédiaire du PSOC, la Montérégie est la deuxième région en importance au Québec, après celle de Montréal. La région de Chaudière-Appalaches en est une intermédiaire ; c'est la septième en ce qui concerne la population et la huitième en fonction de l'importance des subventions accordées. La Côte-Nord est, quant à elle, une région éloignée des grands centres ; elle est la quatorzième au regard de sa population et la quinzième pour ce qui est des subventions versées.

3.26 Le tableau 4 présente l'ampleur du soutien accordé directement par le MSSS et les trois agences en vertu du PSOC.

Tableau 4
Soutien financier accordé directement par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les trois agences vérifiées en 2007-2008

	Soutien (en millions de dollars)	Pourcentage du soutien total
MSSS	8,8	2,2
Montérégie	55,6	13,9
Chaudière-Appalaches	17,8	4,5
Côte-Nord	9,2	2,3
Total – MSSS et agences vérifiées	**91,4**	**22,9**
Ensemble du Québec	**399,2**	**100,0**

Source : MSSS.

3.27 Nous avons effectué plus de 80 entrevues avec des gestionnaires et des employés du MSSS, des 3 agences, des 3 CSSS et des 9 organismes communautaires. Nous avons consulté des documents et analysé des données ; certains sont de portée provinciale tandis que d'autres concernent plus précisément les subventions attribuées par le MSSS et les trois agences vérifiées. De plus, nous avons analysé les dossiers relatifs à 53 organismes communautaires subventionnés par le MSSS et les trois agences, dont ceux des 9 organismes vérifiés. Par ailleurs, nous avons rencontré des gestionnaires d'autres organisations, gouvernementales et non gouvernementales, qui offrent du soutien financier aux organismes communautaires. Enfin, un comité consultatif externe a été formé pour nous guider dans nos travaux.

3.28 Après avoir procédé à la consultation de gestionnaires des entités vérifiées ainsi que des membres de notre comité consultatif, et analysé des données se rapportant aux différentes catégories d'organismes communautaires, nous avons retenu pour notre vérification trois types d'organismes ayant des clientèles différentes.

3.29 Les maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté constituent un de nos choix. Ces maisons reçoivent plus de 60 millions de dollars annuellement du PSOC, sont réparties dans toutes les régions du Québec et offrent des services bien définis, dont de l'hébergement. Nous avons également choisi les maisons de jeunes : présentes dans toutes les régions, elles sont près de 400 et se voient attribuer autour de 26 millions annuellement. Ce type de maisons, qui existe depuis les années 80, offre des services qui se donnent en externe. Enfin, nous avons opté pour les centres d'hébergement pour dépendances[3]. Ces derniers, qui fonctionnent parfois très différemment les uns des autres, prennent notamment en charge des problèmes en émergence, tels ceux liés au jeu pathologique.

3.30 Nous avons visité un organisme de chaque type dans les trois régions sélectionnées. Ces trois types d'organismes ont reçu du soutien par l'intermédiaire du PSOC en 2007-2008, soit environ 100 millions de dollars (tableau 5).

Tableau 5
Soutien financier en 2007-2008 pour les types d'organismes vérifiés

	Nombre d'organismes	Soutien financier (en millions de dollars)
Maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté	106	60
Maisons de jeunes	392*	26*
Centres d'hébergement pour dépendances	95*	14**
Total – organismes	**593**	**100**
PSOC	**3 385**	**399**

* Il s'agit d'une estimation car le système d'information du MSSS ne permet pas d'extraire les renseignements selon ces types d'organismes.

** Cette somme correspond au total accordé aux organismes communautaires classés dans la catégorie Alcoolisme, toxicomanie et autres dépendances.

Source : MSSS.

3. Les centres d'hébergement pour dépendances offrent des services relatifs à toutes les formes de dépendances, telles que la toxicomanie, l'alcoolisme et le jeu pathologique.

3.31 Notre vérification s'est déroulée de novembre 2007 à juin 2008 et a porté sur les activités des exercices 2006-2007 et 2007-2008. Cependant, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période.

3.32 Les résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés puisqu'il est difficile d'utiliser une approche statistique dans un tel domaine. Nous avons toutefois observé des situations qui méritent une attention particulière afin de mieux assurer la gestion globale du PSOC. Nos discussions avec les gestionnaires des entités vérifiées et les membres de notre comité consultatif ont d'ailleurs fait ressortir que les faits décrits dans ce rapport, même si nous ne savons pas s'ils se reproduisent fréquemment, doivent faire l'objet d'une réflexion pour améliorer la gestion du programme.

3.33 L'objectif de notre rapport n'est pas de remettre en cause la pertinence, le bien-fondé et le montant global des subventions accordées aux organismes communautaires dans le cadre du PSOC. Les exemples que nous donnons ont pour but d'illustrer l'importance pour l'ensemble des acteurs concernés de gérer les fonds avec un plus grand souci d'efficience et d'efficacité.

Résultats de notre vérification

Attribution du soutien financier

3.34 Le MSSS reconduit annuellement les allocations aux agences en les indexant. La somme à laquelle cette opération donne lieu sert notamment pour les subventions aux organismes communautaires. De plus, chaque année, des allocations de développement, dont l'importance est variable, sont accordées aux agences pour qu'elles les répartissent entre les établissements publics et les organismes communautaires.

3.35 Les sommes attribuées par l'intermédiaire du PSOC ne peuvent combler tous les besoins des organismes communautaires œuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux. Il importe donc que le MSSS et les agences aient une approche structurée quant à l'analyse leur permettant de soutenir leurs choix et de justifier périodiquement l'ampleur du soutien accordé à chaque organisme. Les sous-sections ci-dessous présentent nos constats à cet égard.

Tous les besoins ne peuvent être comblés: il faut justifier les choix.

3.36 De même, le MSSS et les agences doivent effectuer des évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires. Nous traiterons de cet élément dans la section « Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires ».

Appui à la mission globale

3.37 Conformément à la politique, le MSSS et les agences consacrent une portion importante du budget rattaché au PSOC, soit 84 p. cent, à l'appui à la mission globale. Ils respectent le principe de récurrence du financement, qui a été mis de l'avant dans la politique gouvernementale sur l'action communautaire pour assurer la stabilité aux organismes. Cependant, ce principe ne signifie pas qu'un soutien doit être accordé à tous, et ce, pour toujours. De fait, on s'engage plutôt dans la politique à garantir un soutien triennal. Le MSSS a, pour sa part, introduit depuis 1998-1999 un « processus d'accréditation continu ». Cette mesure assure les organismes du renouvellement de leur financement pour autant qu'ils respectent les critères d'admission du programme.

3.38 Nous avons constaté que les sommes distribuées à chaque organisme sont accordées sur une base continue et qu'elles sont reconduites d'année en année pour la quasi-totalité des organismes. Certes, on y ajoute une certaine indexation, mais il n'y a pas de réévaluation périodique des besoins, tous les trois ans par exemple. D'ailleurs, dans la grande majorité des cas, les organismes reçoivent des subventions depuis de nombreuses années et les dossiers examinés ne comportent pas de justification concernant les sommes allouées.

Reconduction des subventions d'année en année, souvent sans réévaluation des besoins.

3.39 Aucune réévaluation systématique et périodique du montant accordé à chaque organisme n'est effectuée par le MSSS et les agences vérifiées. Bien que ces acteurs examinent les demandes annuelles de financement et, ensuite, la reddition de comptes des organismes, ils ne réévaluent généralement pas le soutien accordé. Les organismes dont la subvention fait l'objet d'une réévaluation sont peu nombreux. De fait, ce sont souvent ceux qui nécessitent une attention particulière, en raison notamment de problèmes décelés ou de plaintes.

3.40 Une analyse rigoureuse permet d'établir le niveau de financement selon les réalités de chaque organisme, donc suivant ses besoins réels et son offre de services. Diverses variables doivent être prises en considération. Ainsi, le tableau 6 énumère celles dont on pourrait tenir compte pour les types d'organismes que nous avons vérifiés, selon qu'ils offrent de l'hébergement ou non.

Tableau 6
Exemples de variables à considérer lors de l'évaluation des besoins des organismes

Type d'organismes	Variables
Maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté Centres d'hébergement pour dépendances	• Taux d'occupation pour l'hébergement • Importance de la fréquentation externe • Nombre d'employés et masse salariale • Montant pour les infrastructures : loyer ou remboursement hypothécaire, taxes, assurances, etc. • Excédent accumulé qui dépasse un certain seuil
Maisons de jeunes	• Importance de la fréquentation par type d'activité • Heures d'ouverture • Nombre d'heures travaillées par les employés et masse salariale • Montant pour les infrastructures : loyer ou remboursement hypothécaire, taxes, assurances, etc. • Excédent accumulé qui dépasse un certain seuil

Sources : MSSS ; Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales.

3.41 De plus, l'analyse devrait prendre en compte les paramètres définis dans la politique pour guider l'attribution du soutien financier. Le tableau 7 les présente.

Tableau 7
Paramètres guidant l'attribution du soutien financier

Équité entre les organismes qui ont une taille, un achalandage, des activités et une clientèle comparables
Respect de l'autonomie des organismes communautaires
Stratégies mises en place par les organismes communautaires pour atteindre leurs objectifs et les efforts d'innovation déployés
Respect des exigences d'une saine gestion
Enracinement de l'organisme dans sa communauté
Considération des autres sources de soutien financier auxquelles un organisme a accès

Source : Politique gouvernementale sur l'action communautaire.

3.42 L'absence de réévaluation périodique des sommes accordées à chaque organisme ne favorise pas l'équité entre les organismes communautaires offrant un même programme ou faisant partie d'une même catégorie : certains profitent d'une subvention leur assurant une richesse relative, alors que d'autres doivent composer avec leur pauvreté historique. De plus, étant donné qu'il n'y a pas de réévaluation, on ne peut s'assurer que les organismes subventionnés tiennent compte des autres paramètres énoncés dans la politique et que toutes les sommes qu'ils demandent sont effectivement requises.

Aide demandée pas toujours mise en relation avec les besoins.

3.43 La visite que nous avons effectuée dans 9 organismes communautaires et l'analyse de 30 demandes de soutien (incluant les demandes des organismes visités) révèlent que l'aide demandée n'est pas toujours mise en relation avec les besoins des organismes. Il est à noter que les organismes concernés reçoivent du financement depuis plusieurs années.

3.44 De même, bien que le MSSS propose aux agences un formulaire type de demande de financement, il n'y a pas d'uniformité quant aux formulaires utilisés par les trois agences vérifiées. De fait, deux d'entre elles n'utilisent pas le formulaire proposé. En outre, les informations demandées aux organismes communautaires ne sont pas toujours les mêmes. Par conséquent, les renseignements ainsi obtenus ne permettent souvent pas de porter un jugement éclairé.

3.45 Pour 28 des 30 demandes de subvention examinées, les sommes demandées par les organismes étaient en hausse par rapport à celles obtenues l'année précédente (pour 8 demandes, l'augmentation dépassait 100 p. cent). Notons que cette hausse n'était pas accompagnée d'une justification adéquate de la part des organismes. D'ailleurs, lors de notre visite, un organisme nous a dit avoir inscrit dans sa demande le montant qui a été attribué à un autre organisme semblable à lui, mais qui était mieux financé. Pour leur part, 5 autres organismes ont mentionné que le montant demandé était celui proposé par leur regroupement, qui suggère notamment des standards établis en fonction du nombre de lits ou du nombre d'années d'existence de l'organisme. Cependant, ils n'ont pas adapté ce montant à leur réalité propre (ampleur des obligations et des dépenses, etc.).

3.46 Par exemple, les montants proposés par un regroupement sont modulés en fonction du nombre d'années d'existence des organismes. Si l'un d'entre eux est en place depuis plus de huit ans, le regroupement lui suggère de faire une demande de 181 499 dollars, car il doit être rendu à la phase opérationnelle.

3.47 D'autre part, les prévisions budgétaires fournies à deux des agences (la troisième, soit celle de la Montérégie, n'en exige pas) par certains des organismes visités sont discutables. Sur les six organismes visités dans les deux régions, deux ont présenté à leur agence un budget proposé par leur regroupement. Ces budgets ont été établis en fonction du nombre de lits ou du nombre d'années d'existence et ils ne tiennent pas compte des besoins propres aux organismes. Un autre a préparé deux budgets : un pour l'agence et un pour son conseil d'administration. Or, l'écart entre les dépenses du budget préparé pour l'agence, soit 750 763 dollars, et celles du budget destiné au conseil d'administration, 435 166 dollars, s'élevait à 315 597 dollars.

Plusieurs organismes ont un excédent accumulé significatif.

3.48 En outre, nous avons identifié plusieurs organismes qui ont un excédent accumulé significatif, sans que l'importance de celui-ci soit prise en compte lors de l'établissement du soutien financier pour l'année subséquente. Pourtant, un comité[4] auquel siègent des représentants du milieu communautaire et du MSSS a convenu que les organismes peuvent accumuler des sommes équivalant au maximum à 25 p. cent des dépenses annuelles figurant dans les états financiers. Ce pourcentage devrait être pris en considération lors de l'analyse des demandes de financement des organismes.

4. Il s'agit du Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux.

3.49 Force est de constater que ni le MSSS ni les agences vérifiées ne respectent cette consigne lorsqu'ils prennent les décisions afférentes au financement qu'ils attribuent aux organismes communautaires. En effet, selon les données fournies, plus de 34 p. cent des organismes à qui le MSSS et les trois agences versent du soutien sous forme d'appui à la mission globale, soit 271 organismes, présentaient un excédent accumulé non affecté supérieur à 25 p. cent de leurs dépenses en 2006-2007.

3.50 Qui plus est, pour 51 d'entre eux, cet excédent dépassait 100 p. cent. Au total, pour les organismes qui reçoivent leur soutien du MSSS et des trois agences vérifiées, les excédents accumulés non affectés dépassant 25 p. cent des dépenses se chiffraient à plus de 13,7 millions de dollars. Ces sommes seraient sûrement plus utiles à d'autres organismes qui ont des besoins immédiats. Le tableau 8 présente les excédents selon que les organismes sont subventionnés par le MSSS ou par les agences.

Tableau 8
Excédents accumulés non affectés

		Excédents accumulés supérieurs à 25 p. cent des dépenses		Excédents accumulés supérieurs à 100 p. cent* des dépenses	
	Nombre total d'organismes subventionnés	Nombre d'organismes	Montant (en millions de dollars)	Nombre d'organismes	Montant (en millions de dollars)
MSSS	121	30	1,4	6	0,3
Agences vérifiées	668	241	12,3	45	3,3
Total	**789**	**271**	**13,7**	**51**	**3,6**

* Les chiffres mentionnés dans cette colonne ont été aussi pris en compte lors du calcul se rapportant aux excédents accumulés supérieurs à 25 p. cent.

Sources : MSSS ; agences vérifiées.

3.51 Le paragraphe suivant, quant à lui, donne un exemple d'un excédent.

3.52 Un organisme présentait au 31 décembre 2006 un excédent accumulé non affecté de 193 385 dollars, soit l'équivalent de près de quatre fois la dépense de fonctionnement de l'année. Pourtant, sa subvention est passée, de 2002-2003 à 2006-2007, de 20 706 à 61 613 dollars, et ce, malgré le fait que chaque année, il enregistrait un surplus variant de 16 774 à 47 364 dollars.

3.53 Depuis deux ans, le MSSS exige des organismes qu'il subventionne et qui présentent un excédent accumulé supérieur à 25 p. cent de leurs dépenses des informations relatives à l'utilisation de cet excédent. Cependant, jusqu'à maintenant, ces informations n'ont pas donné lieu à une diminution du montant des subventions.

3.54 D'autre part, la notion d'excédent accumulé mériterait d'être précisée par le MSSS. Un des organismes visités a mis sur pied une fondation au nom de laquelle des activités de financement sont réalisées. Les fonds ainsi amassés ne paraissent donc pas dans les états financiers de l'organisme. Cela empêche le ministère et les agences d'avoir toute l'information pour effectuer leur analyse, car ils n'ont pas accès aux états financiers des fondations. De plus, une telle façon de faire accroît le risque que des sommes soient détournées de leur vocation première. Dans le cas de cet organisme, l'actif net de la fondation, composé de l'encaisse et de placements temporaires, représente plus de 33 p. cent de ses dépenses annuelles.

3.55 Dans le même ordre d'idées, un autre organisme a fait un don de 26 111 dollars à sa fondation, ce qui a diminué son excédent. Notons que cette pratique contrevient aux lois et à la réglementation fiscale. En effet, celui-ci, qui est enregistré comme organisme de bienfaisance aux fins fiscales, ne peut transférer de sommes à un autre organisme, dans ce cas-ci sa fondation, puisque cette dernière n'est pas enregistrée comme un organisme de ce type. De plus, si les sommes versées à la fondation proviennent du PSOC, le transfert ainsi fait est non conforme aux dispositions de ce programme, puisque l'argent reçu doit servir aux fins convenues.

Indexation annuelle même à ceux ayant un excédent accumulé notable.

3.56 Enfin, les trois agences vérifiées distribuent à tous les organismes qu'elles subventionnent les sommes relatives à l'indexation annuelle, même à ceux qui ont des excédents accumulés notables. En outre, les deux agences dont le cadre de financement aux organismes communautaires prévoit des subventions maximales pour ce qui est de l'appui à la mission globale ne respectent pas leurs propres balises lorsqu'elles allouent les sommes liées à l'indexation annuelle. En effet, les organismes dont la subvention excède la limite supérieure ne voient pas leur financement annuel gelé : ils reçoivent tout de même les sommes. Cependant, l'agence de la Montérégie conserve une portion des sommes relatives à l'indexation pour la verser à certains organismes qui ont des besoins non comblés, ce qui est une bonne pratique.

3.57 Une des raisons expliquant la reconduction quasi automatique des subventions est la façon d'interpréter la notion de respect des acquis, introduite en 2001 dans la politique gouvernementale. Pour certaines personnes rencontrées dans les entités visitées, cette notion garantit un financement quasi perpétuel. Pourtant, elle a été introduite à titre transitoire et la période de mise en œuvre de la politique devait prendre fin en 2006. Une réévaluation du soutien serait d'autant plus pertinente que cette période est terminée.

3.58 D'autre part, comme il n'y a pas de processus formel de réévaluation des subventions, il est difficile de procéder à une telle activité. Nos entrevues avec des représentants des agences ont fait ressortir qu'ils ne se sentent pas la légitimité de le faire. Par conséquent, les réévaluations sont rares et ont trait à des subventions versées à des organismes connus pour leurs divers problèmes ou ayant fait l'objet de plaintes.

3.59 Afin de comparer les pratiques, nous avons examiné le processus d'attribution du soutien financier aux organismes communautaires d'un important bailleur de fonds, soit Centraide Québec et Chaudière-Appalaches. Celui-ci offre du financement à 179 organismes, soit 7,5 millions de dollars en 2007, et l'attribue pour deux ans. Pour la très grande majorité des organismes, il s'agit d'un appui au fonctionnement général. De fait, lors du renouvellement du financement, le processus prévoit qu'un comité composé de bénévoles analysera la demande de subvention, les états financiers de l'organisme, son rapport d'activité et son plan d'action, et ce, en fonction de critères qui tiennent compte des retombées associées à l'organisme, de ses caractéristiques ainsi que de ses besoins financiers. L'analyse des demandes est d'ailleurs soutenue par un guide et des grilles basées sur les critères d'évaluation et des indicateurs. De plus, des membres du comité font une visite à l'organisme lors de laquelle ce dernier est invité à exposer sa demande de financement. Une recommandation quant à la somme à allouer est ensuite soumise au conseil d'administration de Centraide Québec et Chaudière-Appalaches. Pareille façon de faire permet de connaître les particularités et l'évolution de chaque organisme et, par conséquent, de prendre des décisions de financement plus éclairées. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 des bonnes pratiques observées chez des bailleurs de fonds autres que le MSSS.

Allocations de développement

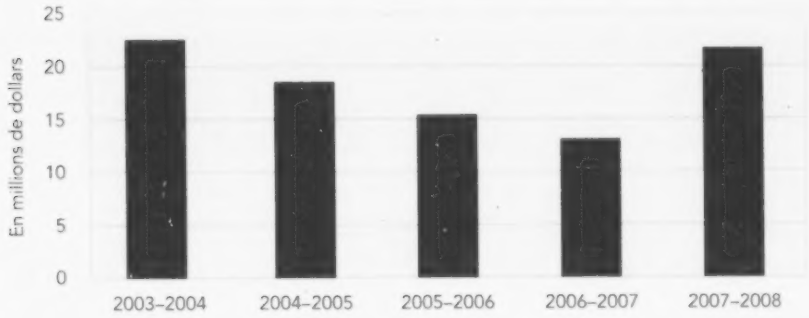
3.60 Lorsqu'il attribue des allocations de développement, le MSSS indique globalement à quels programmes-services[5] elles devront être affectées. La détermination des secteurs à prioriser permet de cibler les services à développer ou à renforcer afin d'atteindre les objectifs ministériels.

3.61 Les allocations de développement sont distribuées par les agences aux établissements publics de leur région ainsi qu'aux organismes communautaires qui s'occupent des programmes-services mentionnés par le MSSS. Pour l'attribution aux organismes communautaires, on tient compte entre autres de la richesse relative du programme-services par territoire ou de la richesse de chacun des organismes de la région engagés dans ce programme ou des deux à la fois. Il arrive parfois que certaines allocations de développement soient accordées directement par le MSSS.

3.62 Le graphique 1 met en lumière les allocations de développement attribuées à l'ensemble des organismes communautaires du réseau de la santé et des services sociaux de 2003-2004 à 2007-2008. Il est à noter que les allocations, une fois accordées, deviennent récurrentes si elles sont versées en appui à la mission globale.

5. Les activités du système de santé et des services sociaux sont découpées selon le type de programmes. Parmi les programmes-services, on trouve par exemple le programme Santé physique, le programme Jeunes en difficulté, le programme Santé mentale.

Graphique 1
Allocations de développement accordées aux organismes communautaires



Source : MSSS.

3.63 Les allocations de développement sont attribuées aux organismes qui s'occupent des programmes-services statués par le MSSS. Pour ce faire, on ne considère pas systématiquement les besoins que les CSSS ont déterminés notamment au moyen des projets cliniques[6], ce qui nous a été confirmé par plusieurs des gestionnaires rencontrés. Pourtant, dans les trois CSSS vérifiés, les projets cliniques ayant trait à certains programmes-services sont terminés. Il y aurait lieu de mettre en place des liens plus formels entre les acteurs pour que les allocations contribuent à accroître l'offre de services là où les CSSS ont décelé des problèmes.

3.64 Les méthodes utilisées pour attribuer ces sommes, qui consistent souvent à augmenter les subventions d'organismes déjà subventionnés pour qu'elles atteignent un certain seuil, tiennent très peu compte des réalités propres à chacun des organismes (voir le tableau 6). Ainsi, les six paramètres établis dans la politique pour guider l'attribution du soutien financier (voir le tableau 7), dont ceux ayant trait aux stratégies et aux efforts d'innovation des organismes, au respect des exigences quant à une saine gestion et à l'enracinement dans la communauté, ne sont que très peu pris en considération dans ces méthodes.

Les méthodes d'attribution des allocations tiennent peu compte des réalités propres à chacun des organismes.

3.65 De plus, le processus d'attribution des allocations de développement ne se fonde pas sur une analyse qui permettrait de savoir quels secteurs auraient davantage de besoins non comblés, ce qui contribue au maintien ou à la création d'iniquités entre les organismes. De même, le processus ne tient pas compte du fait que la recherche de fonds dans certains secteurs est plus difficile. Le tableau 9 présente sur trois ans la répartition du budget consacré au PSOC entre les programmes-services.

6. Les CSSS, depuis 2002, doivent définir des projets cliniques qui déterminent les besoins de la population de leur territoire, les objectifs liés aux projets et l'offre de services requise par cette population.

Tableau 9
Budget du Programme de soutien aux organismes communautaires par programme-services

Programme-services	2005-2006	2006-2007	2007-2008		
	En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage	Variation depuis 2005-2006 (en pourcentage)
Services généraux					
Hébergement pour femmes violentées ou en difficulté	46,8	50,9	60,4	15,1	29,1
Centre de femmes	15,0	16,8	19,3	4,8	28,7
CALACS	6,5	7,6	8,3	2,1	27,7
Autres	21,4	21,9	19,8	5,0	– 7,5
Sous-total	**89,7**	**97,1**	**107,8**	**27,0**	**20,2**
Santé mentale	79,7	83,6	88,7	22,2	11,3
Jeunes en difficulté	56,2	58,6	62,8	15,7	11,7
Perte d'autonomie liée au vieillissement	33,0	33,0	36,7	9,2	11,2
Santé publique	28,4	32,1	36,7	9,2	29,2
Dépendances	15,6	16,8	20,6	5,2	32,0
Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement	15,4	16,0	17,2	4,3	11,7
Déficience physique	10,5	13,5	13,6	3,4	29,5
Services non catégorisés	14,7	12,8	7,8	2,0	– 46,9
Santé physique	5,7	6,4	7,3	1,8	28,1
Total	**348,9**	**369,9**	**399,2**	**100,0**	**14,4**

CALACS Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel

Source : MSSS.

3.66 Par exemple, si l'on examine plus précisément la situation des maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté, on constate qu'elles ont reçu depuis 2003-2004 des allocations récurrentes additionnelles de 30 millions de dollars sur cinq ans. De fait, ce type d'organismes a vu passer ses subventions de 30 millions de dollars en 2002-2003 à 60 millions en 2007-2008.

Sommes réparties sans que les besoins et le taux d'occupation soient pris en compte.

3.67 Le MSSS a réparti ces 30 millions de dollars additionnels entre les maisons d'hébergement, mais il ne s'est pas assuré que ces sommes étaient effectivement requises, ce qu'il aurait pu faire en consultant les agences. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer les raisons pour lesquelles les montants ont été accordés, outre le fait qu'une faible portion de ceux-ci, soit trois millions de dollars, ont été attribués pour des besoins non comblés recensés dans six régions. Qui plus est, le MSSS a réparti les sommes entre les organismes en fonction du nombre de lits, mais il n'a pas tenu compte des besoins financiers ni du taux d'occupation de chacun.

3.68 Pourtant, le MSSS a lui-même fixé une règle selon laquelle une maison d'hébergement de ce type en région rurale doit avoir un seuil minimal d'occupation de 50 p. cent et, en région urbaine, de 75 p. cent. Si ce n'est pas le cas, le soutien devrait être diminué. Le paragraphe suivant fournit un exemple pour lequel la directive du MSSS n'a pas été suivie : en effet, ce dernier a tout de même augmenté le soutien.

3.69 Une maison d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté comprenant six lits a vu sa subvention passer de 58 832 dollars à 406 817 dollars entre 2002-2003 et 2006-2007. Or, en 2006-2007 :

- elle a hébergé au total neuf personnes ;
- son taux d'occupation a été de 12 p. cent (29 p. cent en 2005-2006) ;
- son excédent annuel a été de 205 953 dollars (187 984 dollars en 2005-2006) ;
- son excédent accumulé non affecté s'est élevé à 555 362 dollars au 31 mars 2007.

3.70 D'ailleurs, les gestionnaires de deux des trois organismes de ce type visités ont mentionné avoir cessé de solliciter du financement de certains autres bailleurs de fonds puisque les sommes reçues du PSOC étaient suffisantes pour leur fonctionnement. En effet, dans les deux cas, le soutien obtenu représente 97 p. cent des revenus totaux. Pourtant, d'après la politique, le gouvernement s'attend à ce que les organismes recherchent, selon leurs capacités et dans la mesure du possible, un appui financier autre que celui qu'il offre.

3.71 Qui plus est, lors de la répartition des 30 millions de dollars dont nous avons parlé plus haut, le MSSS n'a pas tenu compte du fait que certains organismes recevaient déjà des subventions qui dépassaient les limites fixées par deux des agences dans leur cadre de financement. L'attribution des allocations de développement a contribué au fait que plusieurs organismes reçoivent maintenant des subventions qui excèdent de beaucoup les limites fixées. Ainsi, en Montérégie, les 12 organismes de ce type ont reçu en 2006-2007 des sommes qui dépassaient de 36 p. cent en moyenne les limites et qui totalisaient 1 653 000 dollars. Dans la région de la Côte-Nord, les quatre organismes de ce type ont reçu des subventions qui excédaient de 20 p. cent en moyenne la balise régionale et qui s'élevaient à 317 000 dollars.

3.72 Le MSSS ne respecte pas non plus la décision du Conseil du trésor relativement aux normes de ce programme de subvention. Ces normes prévoient, pour un organisme qui offre de l'hébergement, une subvention maximale de 350 000 dollars annuellement. Toutefois, plusieurs maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté reçoivent une subvention annuelle de 500 000 dollars et plus. Il n'est pas surprenant que les limites soient dépassées ; en effet, le MSSS a soumis au Conseil du trésor pour approbation les normes relatives à ce programme la dernière fois en juin 1999. En fin de compte, le dépassement pourrait être justifié si une réévaluation de ces limites était faite.

3.73 En outre, le MSSS n'a pas évalué les besoins non comblés avant d'attribuer les nouvelles allocations de développement. D'ailleurs, en Montérégie, où une balise précisant le minimum qu'un organisme devrait recevoir a été établie, il y a des inégalités entre les différents secteurs offrant des services d'hébergement. En effet, certains organismes ne franchissent pas le seuil minimum. Ainsi, 16 des 30 organismes qui œuvrent dans d'autres secteurs ne l'ont pas atteint en 2006-2007. Ils ont reçu au total 2 609 000 dollars de moins que ce qu'ils auraient dû avoir si l'on avait tenu compte de cette balise et ont en moyenne un manque à gagner de 67 p. cent.

3.74 Dans le même ordre d'idées, une somme de 5 millions de dollars, répartie sur une période de trois ans, a été prévue dans la *Stratégie d'action jeunesse 2006-2009* du gouvernement pour consolider le réseau des maisons de jeunes. L'objectif est, entre autres, de favoriser une plus grande participation citoyenne des jeunes.

3.75 Pour distribuer cette somme, le MSSS a fixé des règles de partage. Dans un premier temps, chaque maison de jeunes qui recevait déjà un appui à sa mission globale a vu augmenter son soutien d'un montant qui a été établi à l'avance selon son niveau de financement actuel. Le solde, qui varie de 5 à 38 p. cent selon les agences vérifiées, a été attribué par ces dernières dans le but de répondre à des besoins particuliers ou encore de permettre à un organisme d'atteindre le seuil minimum de financement.

3.76 Encore une fois, ce processus d'attribution n'est pas optimal ; d'une part, il prend peu en compte les réalités propres à chaque organisme et, d'autre part, le MSSS décide des montants à accorder sans consulter les agences qui sont pourtant responsables du suivi de ces organismes. D'ailleurs, certains gestionnaires des agences et d'un CSSS ont mentionné que ce ne sont pas tous les organismes qui ont besoin des sommes allouées et qu'il faudrait répartir les sommes autrement pour tenir compte des besoins.

Ententes de service et projets ponctuels

3.77 Le niveau de subvention accordé et les services attendus pour les ententes de service et les projets ponctuels doivent être justifiés de façon explicite par les bailleurs de fonds. Selon la politique, les ententes de service doivent comprendre une description des services que les organismes sont appelés à offrir, les résultats attendus (type de clientèle visée, nombre, etc.) ainsi que les modalités de suivi. Pour ce qui est des projets ponctuels, l'organisme doit soumettre une demande pour un projet précis ; quant aux bailleurs de fonds, soit le MSSS, les agences et les CSSS, leurs attentes doivent porter sur le projet qui sera réalisé à l'aide de la subvention et sur les objectifs spécifiques visés. Ce type de financement peut également être utilisé à l'initiative du bailleur de fonds pour des projets particuliers.

3.78 Au MSSS et dans les agences vérifiées, nous avons examiné huit dossiers : cinq concernaient des ententes de service et trois étaient relatifs à des projets ponctuels. Dans ces dossiers, nous n'avons trouvé aucune justification se rapportant aux montants alloués et nous avons constaté que plusieurs des subventions, soit cinq d'entre elles (quatre touchaient des ententes de service et une avait trait à un projet ponctuel), étaient reconduites depuis plusieurs années.

3.79 D'autre part, une seule entente de service comportait des attentes précises, mais elle n'était pas assortie de cibles et d'indicateurs pour évaluer l'atteinte des résultats. En fait, seulement une entente a fait l'objet d'un contrat en bonne et due forme entre les parties, les autres ayant été conclues par des lettres de transmission générales. Les paragraphes suivants illustrent nos propos.

3.80 Le MSSS a reconduit de 2001-2002 à 2006-2007 le financement annuel de 245 956 dollars d'un organisme, alors que la durée prévue de l'entente était de deux ans. Nous n'avons trouvé aucune information se rapportant à la justification du montant accordé ni de détails par rapport aux attentes du MSSS, sauf que ce dernier avait précisé la clientèle pour laquelle il voulait voir développer des services. D'ailleurs, aucun contrat en bonne et due forme n'a été signé entre les parties et les lettres accompagnant les subventions ne précisent pas les résultats attendus. En 2006-2007, le MSSS a décidé de convertir une portion de cette subvention en appui à la mission globale.

3.81 Une autre subvention de 8571 dollars, enregistrée dans les projets ponctuels, a été accordée par le MSSS en fin d'année financière, sans qu'un projet ait été proposé par l'organisme. Or, nous n'avons trouvé dans le dossier aucune explication quant au montant ni à son utilisation. Dans les faits, l'organisme communautaire a utilisé la subvention pour les dépenses afférentes à la réparation de son garage.

3.82 Par ailleurs, la compréhension et l'utilisation d'une entente de service diffèrent grandement d'une agence à l'autre. Ainsi, dans la région de la Côte-Nord, plus de 96 p. cent des subventions sont accordées en appui à la mission globale alors que, dans celle de la Chaudière-Appalaches, le taux s'établit à 76 p. cent.

3.83 En conséquence, des services similaires dans deux organismes de même type peuvent être traités différemment selon l'agence concernée ; ainsi, la subvention peut être attribuée selon le mode de financement « appui à la mission globale » ou celui intitulé « entente de service ». Par exemple, deux agences attribuent chacune une subvention à une maison de jeunes pour offrir un service dans la rue (travailleurs de rue) ; une l'accorde par le moyen d'une entente de service et l'autre, en augmentant la subvention accordée en appui à la mission globale.

3.84 Pourtant, la politique précise que l'entente de service s'inscrit dans une logique très différente de celle rattachée au soutien accordé en appui à la mission globale. De fait, il s'agit d'un contrat de collaboration qui traduit avec précision les engagements des parties et qui doit être utilisé pour des services complémentaires aux services publics.

L'entente de service devrait traduire avec précision les engagements des parties.

3.85 Ce manque d'uniformité s'explique en partie parce que les informations fournies par le MSSS sur le PSOC ne traitent que de l'appui à la mission globale, ce qui laisse place à diverses interprétations pour ce qui est des deux autres modes. Toutefois, le MSSS devrait diffuser à l'automne 2008 un document portant sur le cadre de référence ayant trait aux modes de financement afin notamment d'harmoniser les pratiques.

3.86 Ainsi, l'agence de la Montérégie a décidé que le soutien qu'elle accorde est presque exclusivement concentré sur l'appui à la mission globale. Elle a confié certaines ententes de service aux établissements et en a converti d'autres en appui à la mission globale ; ces dernières s'élevaient à plus de 13 millions de dollars. Pour ce faire, elle a demandé à certains organismes communautaires d'actualiser leur charte et d'y inclure les services offerts, de manière à s'assurer que ces derniers sont conformes à la mission de l'organisme.

3.87 Nous tenons à souligner que le soutien accordé en appui à la mission globale ne permet plus au bailleur de fonds d'intervenir dans les orientations et les approches de l'organisme, donc dans les services : l'organisme pourra diminuer les services initialement prévus ou en modifier les paramètres sans rendre de comptes. De même, si l'agence détermine de nouveaux besoins et veut que l'organisme y réponde, elle n'en a plus la possibilité. Elle doit alors recourir à une nouvelle entente de service.

3.88 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de statuer sur les liens permis entre les organismes communautaires et leur fondation, aux fins de l'obtention du financement et de la reddition de comptes ;
- de préciser dans quel contexte chacun des trois modes de financement doit être utilisé ;
- de présenter au Conseil du trésor les normes associées au Programme de soutien aux organismes communautaires afin d'obtenir une approbation de sa part.

3.89 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences vérifiées :

- de réévaluer de façon systématique et périodique le montant du soutien accordé en appui à la mission globale à chaque organisme communautaire pour faire en sorte qu'il soit établi en lien avec ses besoins, et ce, à partir d'une information suffisante ;
- de tenir compte des excédents non affectés des organismes avant de fixer le montant du soutien à attribuer en appui à la mission globale ;
- de distribuer, en prenant en considération les besoins de la population, notamment ceux recensés par les CSSS, les nouvelles allocations de développement de façon à ce qu'elles servent à améliorer l'offre de services ;
- de justifier les sommes allouées par entente de service ainsi que par projet ponctuel et de fixer des attentes au regard des services attendus et des modalités de suivi.

Suivi de l'utilisation des subventions

3.90 Le MSSS et les agences ont la responsabilité de s'assurer que l'aide financière versée aux organismes communautaires est bien gérée et que les services rendus correspondent à ceux convenus. Pour ce faire, le MSSS et les agences doivent préciser leurs attentes par rapport à la reddition de comptes attendue et voir si les informations qu'ils obtiennent des organismes sont suffisantes et adéquates pour exercer leurs responsabilités.

3.91 Dans la mesure où des fonds publics importants sont injectés chaque année dans ce secteur, il est impératif que le MSSS et les agences s'assurent que les sommes accordées par l'intermédiaire du PSOC sont gérées de façon efficace et efficiente. Une saine reddition de comptes de la part des organismes communautaires est une mesure qui favorise cet aspect.

Reddition de comptes

3.92 La LSSSS mentionne les documents prescrits pour la reddition de comptes des organismes communautaires : rapport financier, rapport d'activité. Comme ni le MSSS ni les agences vérifiées n'avaient, avant janvier 2008, précisé formellement leurs exigences en matière de reddition de comptes, le contenu et la qualité des rapports financiers et des rapports d'activité que nous avons examinés sont très variables ; souvent, les rapports ne permettent pas d'apprécier l'utilisation des fonds.

3.93 Nous avons examiné 30 rapports financiers et 30 rapports d'activité que les organismes communautaires ont transmis au MSSS ou aux agences pour l'exercice 2006-2007.

3.94 Le rapport financier présente la situation financière de l'organisme. Des règles prévoient différents niveaux d'attestation des états financiers, lesquels dépendent de l'importance du soutien accordé. Par exemple, pour une subvention de 25 000 dollars ou plus, les états financiers doivent être examinés ou vérifiés par un membre d'un ordre professionnel comptable reconnu. Notons que les travaux d'examen ou de vérification de l'expert-comptable n'ont pas pour objet de garantir que les sommes sont utilisées aux fins prévues ni de juger de la pertinence des dépenses effectuées. Ils ne peuvent donc pas compenser une absence de suivi de la part du bailleur de fonds.

3.95 Nous avons constaté que, comme aucune directive ne précise quelles informations financières doivent apparaître dans les rapports financiers, le niveau de détail de ceux-ci n'était souvent pas suffisant pour juger de l'utilisation adéquate des sommes versées.

3.96 En ce qui concerne les rapports d'activité des organismes, leur examen nous a rarement permis d'apprécier le travail de ces derniers. De fait, c'est le cas pour la presque totalité des rapports examinés, soit 97 p. cent. Les informations sont incomplètes et ne rendent pas compte de l'ensemble des réalisations de l'organisme.

Les rapports d'activité permettent rarement d'apprécier le travail des organismes.

3.97 Ainsi, dans 21 rapports, la preuve que les besoins du milieu ont reçu une réponse n'est pas suffisante ; en effet, très peu de données ayant trait à la clientèle et aux services rendus sont présentées (description, volume, heures consacrées aux services, fréquence, etc.). En outre, même si les organismes offrent le même type de services, la nature des informations fournies sur la clientèle est variable ; par conséquent, il est difficile de faire des comparaisons entre eux. Plusieurs ne divulguent pas non plus les renseignements quant à l'évolution de la clientèle. Par ailleurs, dans 26 rapports, on n'a pas démontré que le fonctionnement de l'organisme était démocratique ; en fait, ces rapports n'informent pas suffisamment sur la composition du conseil d'administration et son fonctionnement. Enfin, dans plusieurs rapports, la contribution de la communauté ou le dynamisme et l'engagement de l'organisme dans son milieu ne sont pas présentés.

3.98 Nous avons visité trois maisons de jeunes et analysé leur rapport d'activité. Celui de la première indique le nombre de jeunes qui fréquentent la maison, celui de la deuxième inclut plusieurs fois le même jeune dans ses statistiques et celui de la dernière présente une estimation de sa clientèle puisque, jusqu'à tout récemment, l'organisme n'avait pas de registre des présences.

3.99 Pour d'autres rapports examinés, nous avons formulé les constats qui suivent.

3.100 Un centre d'hébergement pour dépendances visité a déposé un très bon rapport qui fournit des informations détaillées et pertinentes sur les services rendus par secteur d'activité (par exemple, hébergement, services en externe), la provenance de la clientèle et ses caractéristiques, sa participation aux activités, les retombées des projets, etc. Ces informations permettent de mieux apprécier les services rendus par l'organisme et de juger de l'utilisation de ses ressources.

3.101 D'autres rapports sont incomplets. Mentionnons un rapport d'activité d'une maison de jeunes, dont le contenu tient sur quelques pages disparates et qui est sans suite logique. On y décrit cinq activités réalisées, mais on n'indique pas le nombre de participants. On chiffre la clientèle pour chacun des trois jours d'ouverture de la semaine (et non pour tous les mois) et le lecteur ne peut juger si cet achalandage est hebdomadaire ou mensuel, ou s'il constitue une moyenne.

3.102 Le MSSS, conscient de la situation, a produit en janvier 2008 un cadre sur la reddition de comptes pour le soutien accordé en appui à la mission globale. Ce cadre résulte de travaux entrepris trois ans plus tôt avec le milieu communautaire. L'objectif poursuivi était l'harmonisation des pratiques.

Un nouveau cadre sur la reddition de comptes en janvier 2008.

3.103 Le résultat de cet exercice constitue un pas dans la bonne direction mais, à notre avis, il aurait fallu que l'on soit plus explicite au regard des services rendus. En effet, les données statistiques demandées pour connaître le volume de services sont si peu nombreuses (nombre de personnes ayant participé aux activités individuelles et aux activités de groupe) qu'il est difficile d'en tirer une quelconque utilité. De plus, des renseignements tels que le nombre de personnes jointes par type de services, la durée des interventions, leur fréquence et le nombre d'heures consacrées aux services pour les activités importantes ne sont pas requis. À notre avis, les informations exigées devraient d'ailleurs être modulées en fonction de l'importance de l'organisme et de la subvention accordée.

Suivi de l'utilisation des subventions versées

3.104 Différents procédés peuvent être employés pour apprécier l'utilisation des subventions versées. Le tableau 10 présente les actions que les principaux procédés donnent la possibilité d'accomplir.

Tableau 10
Procédés permettant d'apprécier l'utilisation des subventions versées

Procédé	Actions
Analyse des états financiers	Évaluer la gestion financière (présence d'un excédent, d'un déficit, etc.) et identifier les postes de dépenses qui méritent une attention particulière à cause de leur nature ou d'une variation importante.
Examen du rapport d'activité	Vérifier la conformité entre les activités réalisées par l'organisme et les points de sa charte et s'assurer de l'enracinement de l'organisme dans sa communauté, de son dynamisme et de son engagement dans son milieu, de la réponse apportée aux besoins du milieu et de son fonctionnement démocratique.
Visite de l'organisme	Favoriser le développement de liens et permettre à l'organisme de faire connaître ses réalisations et ses besoins. Selon une des agences, les visites sont essentielles pour saisir la réalité de l'organisme : une image vaut mille mots.
Examen des registres de l'organisme	Connaître le détail des postes inscrits dans les états financiers, comme le détail des frais d'administration (qui a engagé la dépense et dans quelles circonstances), et valider les informations inscrites dans le rapport d'activité, telles que les taux d'occupation, le nombre de personnes ayant reçu des services, etc.

3.105 Les lacunes soulevées au regard des attentes et de la reddition de comptes exigée ne peuvent qu'avoir un effet négatif sur la qualité du suivi effectué par le MSSS et les agences. De fait, nous avons constaté que le suivi est insuffisant et qu'il ne permet pas d'apprécier l'utilisation des sommes versées.

3.106 En ce qui concerne le soutien accordé en appui à la mission globale, le MSSS et les agences vérifiées s'assurent que les organismes fournissent les documents demandés, mais l'analyse qui en est faite, quand il y en a une, demeure insuffisante. Le MSSS et l'agence de la Montérégie ont élaboré une grille d'analyse dont les critères sont issus du PSOC et du cadre de référence en matière d'action communautaire. La grille a été remplie pour chaque organisme subventionné examiné ; cependant, étant donné la faiblesse de la reddition de comptes obtenue, plusieurs critères ne peuvent être pris en considération. Dans les deux autres agences vérifiées, on n'utilise pas d'outil de ce type et les analyses que les responsables disent effectuer sont très peu documentées.

3.107 Outre ces analyses, le MSSS et les agences procèdent à des suivis plus détaillés dans certains organismes lorsqu'ils reçoivent des plaintes ou que la situation d'un organisme leur semble problématique. Ces suivis consistent entre autres en des appels dans les organismes, parfois des visites, voire des rencontres avec le conseil d'administration. Si la situation n'est pas corrigée, le MSSS et les agences peuvent cesser de financer l'organisme. Deux des agences vérifiées (Chaudière-Appalaches et Côte-Nord) ainsi que le MSSS disent réaliser quelques suivis de ce type annuellement ; quant à l'agence de la Montérégie, elle en ferait une vingtaine.

3.108 Consciente de l'importance des visites aux organismes, l'agence de la Montérégie a mentionné en effectuer régulièrement depuis 2005-2006. Elle s'efforce de visiter tous les organismes subventionnés sur un cycle de deux ans. De plus, l'information relative aux visites est consignée dans les dossiers. En ce qui a trait aux deux autres agences, elles précisent qu'elles procèdent à certaines visites dans les organismes qu'elles subventionnent; il en est de même pour le ministère. Cependant, ces visites ne sont pas systématiques pour tous les organismes et elles ne sont pas réalisées en fonction des risques (importance des subventions, mauvaise gestion, etc.). D'ailleurs, ces deux agences ne sont en mesure de nous fournir ni le nombre de visites effectuées ni la liste des organismes visités.

Il est important que le ministère et les agences visitent les organismes.

3.109 Comme le MSSS n'a pas fixé sa ligne de conduite par rapport au contrôle que les bailleurs de fonds du réseau peuvent exercer, les agences vérifiées se sentent vulnérables et ne savent pas jusqu'où elles peuvent aller. Elles ont mentionné ne pas pouvoir réaliser le contrôle requis, notamment en raison de la notion d'autonomie des organismes communautaires.

3.110 Pourtant, la notion d'autonomie telle qu'elle est définie dans la LSSSS touche davantage les orientations, les politiques et les approches. Elle ne va aucunement à l'encontre de l'obligation qu'ont les gestionnaires de fonds publics de s'assurer que les subventions sont utilisées adéquatement et que les organismes rendent des comptes.

3.111 Par ailleurs, les agences ont précisé qu'elles n'ont pas le pouvoir, même si elles ont un doute sérieux sur la saine utilisation des fonds, d'aller examiner les registres et les procès-verbaux des organismes, et ce, même dans les cas où elles participent de façon importante à leurs revenus. Le seul pouvoir qu'elles aient à cet égard est de diminuer ou de cesser le financement.

3.112 En outre, elles disent ne pas avoir accès aux documents qui soutiennent les informations fournies dans le rapport d'activité. Elles peuvent seulement demander des explications au conseil d'administration de l'organisme et s'assurer que ce dernier prend les mesures nécessaires, le cas échéant, pour corriger la situation.

3.113 Effectivement, lors de l'attribution de la presque totalité des subventions, le fait qu'il n'y a pas d'engagement formel entre les parties en ce qui concerne notamment la reddition de comptes et les modalités de suivi prive le bailleur de fonds du droit de consultation et de vérification des registres de l'organisme subventionné. Le bailleur ne peut alors que se fier à la bonne volonté des organismes subventionnés pour lui fournir certaines informations additionnelles, car rien ne les oblige à collaborer. Cela ne facilite pas le contrôle des sommes versées.

Reddition de comptes et suivi: pas d'engagement formel entre les parties.

3.114 Pourtant, d'autres organisations ont mentionné signer des protocoles d'entente avec les organismes qu'ils subventionnent. Ainsi, dans les protocoles du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)[7], on trouve les clauses relatives aux engagements des organismes communautaires suivantes :

- fournir au SACAIS le plan d'action de l'année visée par le protocole ;
- présenter sur demande un état détaillé de l'utilisation du soutien financier ainsi que les pièces justificatives ;
- conserver tous les documents reliés au soutien financier pendant une période de trois ans, en permettre l'accès à un représentant du SACAIS à la suite d'un avis écrit et lui permettre d'en prendre copie.

3.115 En ce qui a trait à Centraide Québec et Chaudière-Appalaches, il a comme politique de signer avec chacun des organismes communautaires qu'il finance un protocole d'entente. Celui-ci lui donne le pouvoir de consulter les registres comptables de l'organisme, et ce, peu importe le montant du financement accordé.

3.116 Enfin, pour ce qui est du suivi des ententes de service, seulement deux des cinq dossiers examinés contiennent une preuve que l'on a effectué une action de ce type.

Utilisation des subventions

3.117 Dans les neuf organismes communautaires visités, qui reçoivent tous du soutien sous forme d'appui à la mission globale, nous avons consulté la reddition de comptes fournie à l'agence, rencontré les dirigeants, examiné les registres comptables et de gestion, les procès-verbaux ainsi que certaines pièces justificatives.

3.118 De façon générale, les organismes visités utilisent les subventions reçues aux fins prévues. Pour cinq de ces neuf organismes, les données présentées dans le rapport d'activité relativement à la clientèle sont appuyées par un registre. Cependant, trois organismes n'ont pu nous fournir de registre pour appuyer les chiffres avancés et, pour un autre, nous avons constaté des écarts entre les données inscrites dans son registre et les informations contenues dans son rapport d'activité.

Les organismes vérifiés utilisent en général les subventions reçues aux fins prévues.

3.119 Nous avons également décelé des lacunes à l'égard du contrôle interne dans un organisme. En effet, une même personne accomplit des tâches incompatibles entre elles et un administrateur signe parfois des chèques à l'avance. Dans un autre organisme, nous avons relevé des dépenses surprenantes et qui nous apparaissent inhabituelles ; celles-ci sont énumérées dans le paragraphe ci-dessous. Nous tenons à préciser que la détection de ces problèmes n'aurait pu être faite à la simple lecture des documents reçus par les agences.

7. Le SACAIS, organisme gouvernemental relevant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, a notamment pour mandat de faciliter l'accès des organismes communautaires aux ressources gouvernementales, de fournir des avis sur le soutien qui doit leur être accordé et d'administrer le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome.

3.120 Un organisme communautaire a reçu un soutien sous forme d'appui à la mission globale de 334 062 dollars en 2006-2007 (339 741 dollars en 2007-2008). Nous présentons ci-dessous certaines des dépenses qu'il a effectuées :

- remboursement de 9 278 dollars au président du conseil d'administration et de 3 487 dollars au secrétaire-trésorier, principalement pour des repas pris au restaurant et de l'essence, même s'il n'y avait pas de justification appropriée dans les dossiers ;
- dépenses de 2 436 dollars pour le téléphone cellulaire du président du conseil d'administration, comprenant le fonctionnement et les appels interurbains ;
- dépenses de 830 dollars pour des lunettes, un examen ophtalmologique et des lentilles cornéennes pour le directeur et un employé ;
- dépenses associées à l'utilisation d'un véhicule (essence, réparations, assurances et immatriculation), ce qui comprend des dépenses relatives à l'automobile réservée au directeur pour son usage personnel.

3.121 L'analyse du dossier constitué par l'agence montre que, depuis plusieurs années, celle-ci a décelé différents problèmes, notamment au regard de dépenses excessives (fournitures, entretien et réparation, frais de bureaux). Depuis 2006, l'organisme fait d'ailleurs l'objet d'un suivi plus intensif. Il en a résulté notamment une demande de l'agence voulant que l'on revoie la composition du conseil d'administration (trois administrateurs étaient aussi des employés) et que l'organisme obtienne la certification dans son domaine. Cependant, malgré tous les indices d'une gestion déficiente, on n'a effectué aucune vérification des registres ni aucune demande de pièces justificatives, étant donné que les agences n'ont pas accès aux registres des organismes communautaires. Malgré certaines retenues qui ont été faites de manière temporaire, la subvention de cet organisme a été tout de même augmentée d'année en année.

3.122 D'autre part, nous avons relevé à l'égard de l'utilisation des ressources une bonne pratique que nous présentons dans le paragraphe suivant.

3.123 En effet, un organisme vérifié a mis en place un consortium avec deux autres organismes offrant le même type de services en vue de partager des ressources humaines et matérielles. Ainsi, lors de l'organisation d'un projet commun, de l'équipement a été acquis et pourra être utilisé par la clientèle de chacun de ces trois organismes.

3.124 Notre vérification démontre bien l'importance d'un suivi rigoureux de la part du MSSS et des agences. De même, les conseils d'administration des organismes communautaires ont un rôle primordial à jouer quant à l'utilisation des subventions. Ils doivent s'assurer de la saine gestion de l'organisme ; pour ce faire, l'expertise et la compétence de leurs membres ainsi que les informations transmises lors des réunions sont des facteurs clés de succès.

Les conseils d'administration ont un rôle primordial à jouer.

3.125 Lors de notre visite aux organismes communautaires, nous avons constaté que les membres des conseils d'administration tireraient souvent profit d'avoir une formation afin de leur permettre d'exercer le rôle qui leur revient. Or, bien que deux des trois agences vérifiées offrent des cours de formation, plusieurs membres ne les suivent pas. Par ailleurs, une des agences vérifiées nous a signalé que certaines catégories d'organismes ont de la difficulté à recruter des personnes ayant une expertise pour compléter leur conseil d'administration.

3.126 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de revoir ses exigences en matière de reddition de comptes des organismes communautaires afin d'être capable d'effectuer un suivi rigoureux, et ce, tant pour les rapports financiers que pour les rapports d'activité ;
- de préciser la ligne de conduite par rapport au contrôle que les agences et les établissements peuvent exercer.

3.127 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences :

- de signer des protocoles d'entente avec les organismes à qui ils accordent une subvention sous forme d'appui à la mission globale ;
- de procéder à un suivi rigoureux qui leur permet d'apprécier l'utilisation des sommes versées aux organismes communautaires ;
- de veiller à ce que les membres des conseils d'administration des organismes communautaires reçoivent de la formation.

Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires

Évaluation de programme : passage obligé pour le ministère et les agences.

3.128 Dans un document destiné aux dirigeants de ministères et d'organismes, le Secrétariat du Conseil du trésor décrit ainsi l'évaluation de programme : « L'évaluation de programme est une démarche [...] qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, un processus ou un projet pour aider à la prise de décision ». Dans un contexte où l'attribution des fonds se fait principalement sur une base historique, les évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires, notamment ceux des secteurs les plus financés, deviennent un passage obligé pour le MSSS et les agences. Ainsi, ces derniers pourront améliorer les programmes et valider leurs choix relativement à la distribution des budgets dans le cadre du PSOC. D'ailleurs, les documents figurant dans le tableau 11 précisent l'importance de faire de telles évaluations.

Tableau 11
Documents dans lesquels l'évaluation de programme est prescrite

Loi sur les services de santé et les services sociaux (1994)	L'agence évalue, selon la périodicité que détermine le ministre, l'efficacité des services de santé et des services sociaux, le degré d'atteinte des objectifs poursuivis et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services (art. 346).
L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles (1997)	Le MSSS y affirme que l'évaluation va devenir désormais incontournable.
L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec (2001)	Dans la mesure où l'attribution des fonds publics doit servir à soutenir les initiatives qui produisent le plus de retombées positives possible, le gouvernement se doit de trouver des mécanismes lui permettant de valider la pertinence de ses choix.
Cadres de référence des agences pour les organismes communautaires	Les cadres de référence régionaux élaborés par deux des trois agences vérifiées traitent chacun à leur façon de l'importance de procéder à une évaluation.

3.129 Malgré tout, le MSSS et les agences vérifiées ne font toujours pas d'évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires, même s'ils les soutiennent financièrement. Ils ne peuvent donc pas juger du degré d'atteinte des objectifs poursuivis. Pourtant, il serait possible d'effectuer des évaluations des principaux types d'organismes subventionnés. Le tableau 12 expose des questions qui pourraient être alors soulevées.

Tableau 12
Questions pouvant être soulevées lors d'une évaluation

La problématique à l'origine de ce type d'organisme est-elle toujours actuelle ?
La mission de ce type d'organisme est-elle en lien avec celle du MSSS ?
La clientèle visée est-elle celle qui est effectivement jointe ?
Ce type d'organismes attire-t-il un nombre suffisant de personnes ?
Ce type d'organismes est-il un véhicule efficace pour atteindre la clientèle visée en 2008 ?

3.130 À titre d'exemple, une évaluation qui pourrait être faite par le MSSS, de concert avec les agences, est celle des maisons de jeunes. En 2007-2008, on a dénombré près de 400 maisons qui se voient verser plus de 26 millions de dollars par année, soit 42 p. cent du budget attribué au programme-services Jeunes en difficulté par l'intermédiaire du PSOC. Vu l'importance des sommes en cause, le MSSS devrait être en mesure de répondre à certaines questions, comme celles présentées dans le tableau précédent.

3.131 Ni le MSSS ni les agences ne connaissent l'impact réel des sommes qu'ils versent à ce type d'organismes. Pourtant, il est de leur responsabilité de s'assurer que cette infrastructure développée il y a presque 30 ans correspond encore à la réalité des jeunes et aux besoins des communautés. Notons que l'agence de la Montérégie a effectué une étude dans laquelle il y a la description des maisons de jeunes de sa région et un examen de celle-ci, mais elle date de 1998.

3.132 Outre l'évaluation de programme que devraient faire le MSSS et les agences, les organismes communautaires devraient également procéder à l'évaluation de leurs activités. Ils devraient notamment apprécier les services qu'ils offrent à la population ainsi que leurs pratiques, afin de s'assurer de répondre le plus efficacement possible aux besoins sociaux, comme le précise la politique.

3.133 D'ailleurs, le MSSS encourage les organismes communautaires à réaliser l'évaluation de leurs activités et souhaite y participer[8] en étant associé à la définition des paramètres, des modalités, des processus d'évaluation ainsi que des indicateurs. Nous avons cependant constaté que ni le MSSS ni les agences ne participent aux évaluations dans les organismes subventionnés et qu'ils ne connaissent pas la fréquence et les résultats de celles qui ont été effectuées.

Les organismes sont invités à évaluer leurs activités et leurs services.

3.134 En ce qui a trait aux neuf organismes vérifiés, six nous ont dit procéder à une certaine forme d'évaluation, sans toutefois qu'une évaluation plus globale en résulte. Ces organismes recueillent des informations sur la satisfaction de certains usagers par l'intermédiaire de sondages. Toutefois, seulement deux d'entre eux cumulent les résultats et les publient dans leur rapport annuel.

3.135 Un rapport de recherche menée par l'Université du Québec à Montréal mentionnait, en 2005, que « si le mot "évaluation" crée, aujourd'hui encore, souvent bien des remous parmi les groupes communautaires, c'est parce qu'il réfère directement à la remise en cause de leur autonomie ». Pourtant, l'évaluation est utile aux organismes : elle met l'accent sur ce qui fonctionne réellement et sur ce qui ne va pas. Elle leur permet aussi de trouver des moyens d'atteindre les objectifs fixés à moindre coût, tout en ayant la préoccupation constante du service à la clientèle, et de parvenir aux résultats attendus.

3.136 Bien que ce ne soit pas de l'évaluation proprement dite, nous tenons à souligner une bonne pratique du MSSS. Ce dernier a mis en place en 2001 une démarche de certification pour les organismes qui travaillent en toxicomanie et qui offrent de l'hébergement. Cette démarche leur propose de garantir la qualité de leurs services en se basant sur les normes jugées nécessaires et suffisantes afin que les services thérapeutiques et les conditions d'hébergement qu'ils offrent soient sécuritaires sur les plans physique et psychologique. Il y a actuellement 95 organismes communautaires œuvrant en toxicomanie, mais seulement 46 ont obtenu leur certification.

3.137 À titre comparatif, d'autres organisations offrant du soutien financier aux organismes communautaires procèdent à des évaluations. Ainsi, Centraide Québec et Chaudière-Appalaches réévalue de façon cyclique les améliorations qui doivent être apportées au regard de l'attribution des fonds. À partir d'éléments tels que les normes d'excellence, les différences régionales, les secteurs d'intervention, le pourcentage de retour à la communauté, cette organisation prend des décisions de financement. Ainsi, au cours de la période de 2000 à 2005, elle s'est retirée du financement de 15 organismes et elle en a apporté à 48 nouveaux.

8. D'après le document L'évaluation des organismes communautaires et bénévoles, publié par le MSSS en 1997.

3.138 De son côté, dans le cadre du Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE), le gouvernement fédéral a instauré un processus d'évaluation pour obtenir de l'information sur l'évolution des projets communautaires ainsi que sur l'impact qu'ils ont sur les enfants et les familles qui y participent. L'évaluation, qui s'est faite à l'échelle nationale, a permis de mesurer les progrès du programme dans tout le Canada. Quant à l'évaluation régionale, de nature plus qualitative, elle a contribué à enrichir et à approfondir les données quantitatives obtenues au niveau national.

3.139 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :**

- **de procéder à des évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires, entre autres à des évaluations des principaux types d'organismes subventionnés ;**
- **d'encourager les organismes communautaires subventionnés à évaluer leurs activités, notamment en ce qui concerne le degré d'atteinte des objectifs et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services.**

Systèmes d'information

3.140 Afin de gérer efficacement un budget de près de 400 millions de dollars réparti entre quelque 3 400 organismes communautaires, il est essentiel de disposer d'un système d'information intégré qui permet de suivre certaines données relatives au programme tant globalement que par organisme.

3.141 Pour effectuer la gestion financière des sommes versées par l'intermédiaire du PSOC, le MSSS et les agences utilisent le système budgétaire et financier régionalisé. Ceux-ci y saisissent, pour leur clientèle respective, les sommes qu'ils versent aux organismes. Ce système est central et permet de produire des rapports régionaux et provinciaux.

3.142 À part ces données, le MSSS et les agences vérifiées ne disposent que de peu d'informations globales sur les organismes communautaires qu'ils subventionnent. Une meilleure qualité des informations leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées au regard de l'attribution du soutien et de procéder à des évaluations, en plus de faciliter le suivi.

Une meilleure qualité des informations permettrait des décisions plus éclairées.

3.143 Ainsi, aucun système intégré ne permet d'obtenir de données sur la situation financière de tous les organismes subventionnés, par exemple l'excédent ou le déficit accumulé, la part de revenus qui provient du PSOC, etc. Il n'est pas possible non plus de connaître les services qui sont dispensés ni le nombre de personnes qui utilisent les services d'un organisme ou d'un type d'organismes, comme le nombre de jeunes qui fréquentent les maisons de jeunes, que ce soit par organisme, par région ou dans l'ensemble du Québec. Pour obtenir ces informations, il faut consulter la version papier des états financiers et celle des rapports d'activité de chacun des organismes, qui sont disponibles chez le bailleur de fonds, et cumuler, lorsqu'elles s'y trouvent, les données.

3.144 Au niveau régional, une seule des trois agences vérifiées, soit l'agence de la Montérégie, a développé un système d'information pour la gestion des subventions accordées aux organismes communautaires. Outre les sommes relatives à ces subventions, certaines données provenant des états financiers des organismes y sont saisies, telles que les bénéfices ou les pertes, les salaires et les honoraires, l'excédent accumulé. On y trouve aussi de l'information sur les clients et les services, mais il n'est toutefois pas possible de faire des liens entre eux.

Nombre et valeur des ententes de service signées par les CSSS non connus.

3.145 Par ailleurs, le MSSS et les agences ne connaissent pas le nombre d'ententes de service signées par les CSSS et les organismes communautaires, pas plus que l'ampleur des sommes que ces centres allouent aux organismes. Pourtant, la venue des projets cliniques élaborés par les CSSS risque de faire augmenter le nombre d'ententes de service qu'ils signent avec les organismes. Pareille absence d'information ne permet pas d'avoir le portrait global des sommes versées aux organismes communautaires par le réseau. Notons que la loi exige que les CSSS transmettent aux agences les ententes qu'ils signent avec les organismes communautaires.

3.146 Un système d'information intégré peut procurer de nombreux avantages en ce qui concerne la gestion d'un programme de soutien financier. Au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, les demandes d'aide financière, dont celles des organismes communautaires, se font en ligne grâce au système di@pason. Les décideurs ont ainsi accès en tout temps à des dossiers électroniques qui comportent des données uniformes portant par exemple sur les dépenses projetées des organismes, leurs objectifs et leur plan d'action. Les états financiers ainsi que les rapports d'activité peuvent également être joints aux demandes en ligne.

3.147 Pour sa part, Centraide du Grand Montréal s'est doté d'un outil informatique permettant aux organismes de transmettre leur demande d'aide financière en ligne. Parmi les avantages qu'il a relevés, notons une importante économie des ressources, une plus grande uniformité des données et la possibilité de générer des rapports informant sur les services rendus, la clientèle jointe et la santé financière des organismes subventionnés. De même, les données historiques cumulées facilitent le travail d'évaluation des organismes.

3.148 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :**

- **de mettre en place un système d'information qui lui permet de cumuler les données relatives à la situation financière des organismes communautaires subventionnés, à leur clientèle et aux services qu'ils offrent ;**
- **de connaître le total des sommes versées aux organismes communautaires par les entités du réseau.**

Conclusion

3.149 Ce rapport a pour objet de présenter les résultats de notre vérification au regard de la gestion faite par le MSSS et les agences vérifiées du soutien accordé aux organismes communautaires. Il donne également les résultats relatifs à notre second objectif, qui était de vérifier si les organismes utilisent adéquatement le soutien financier qu'ils reçoivent. Nos travaux ont mis en lumière des déficiences que nous énumérons ci-dessous.

3.150 Ainsi, en ce qui concerne le premier objectif, nous pouvons conclure que le MSSS et les agences vérifiées ne gèrent pas suffisamment le soutien accordé aux organismes communautaires de façon économique et efficiente. Les éléments suivants soutiennent cette conclusion :

- Ni le MSSS ni les agences vérifiées ne font d'analyse périodique et systématique pour réévaluer le niveau du soutien accordé en appui à la mission globale à chacun des organismes communautaires. Quant aux ententes de service et aux projets ponctuels, les modes d'attribution sont variables et, dans les ententes examinées, les sommes versées sont peu justifiées.
- Le suivi de l'utilisation des subventions fait par le MSSS et les agences vérifiées est insuffisant et des lacunes ont été relevées au regard tant de la reddition de comptes exigée des organismes communautaires que des procédés mis en place pour apprécier l'utilisation des sommes versées.
- Le MSSS et les agences vérifiées ne font pas d'évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires, pas plus qu'ils ne s'assurent que les organismes subventionnés procèdent à l'évaluation de leurs activités.
- Enfin, le MSSS et les agences vérifiées ne disposent que de peu d'informations globales sur les organismes qu'ils subventionnent.

3.151 Relativement au second objectif, l'information disponible ne nous permet pas de conclure que les organismes communautaires vérifiés utilisent adéquatement le soutien financier accordé par le MSSS et les agences. Nos constats à cet égard sont les suivants :

- Le niveau de détail des 30 rapports financiers des organismes communautaires examinés est souvent insuffisant pour juger de l'utilisation adéquate des sommes versées.
- L'examen des 30 rapports d'activité des organismes nous a rarement permis d'apprécier leur travail.
- De façon générale, les neuf organismes communautaires visités utilisent les subventions reçues aux fins prévues. Cependant, des déficiences ont été notées concernant la tenue des registres sur la clientèle dans quatre organismes. De plus, un organisme visité présente des lacunes à l'égard du contrôle interne et, dans un autre, nous avons relevé des dépenses surprenantes et inhabituelles.

3.152 Commentaires du ministère

« Le MSSS adhère aux observations générales du rapport de vérification portant sur le soutien financier aux organismes communautaires par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux, bien que certaines précisions méritent d'être apportées. En effet, des actions structurantes, mises de l'avant au cours des dernières années par le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux, apportent ou apporteront une réponse à plusieurs recommandations émises par le Vérificateur général du Québec. Ces chantiers s'inscrivent toutefois dans une approche respectueuse de la nature même du mouvement communautaire, afin de ne pas compromettre l'accessibilité aux services pour les clientèles les plus vulnérables de notre société. En effet, lorsqu'il pose des actions concernant le PSOC, le MSSS a la préoccupation de préserver le caractère alternatif du mouvement communautaire, les organismes communautaires apportant une contribution originale et essentielle au réseau de la santé et des services sociaux.

« D'ailleurs, en août 2004, afin entre autres de répondre à son objectif d'établir un lien formel de communication avec les organismes communautaires, dans une perspective de transparence et de respect mutuel, le MSSS a mis en place le Comité sur la valorisation et la consolidation de l'action communautaire en santé et services sociaux, présidé par la sous-ministre adjointe de la Direction générale des services sociaux. Le plan de travail de ce comité prévoit que d'ici décembre 2009, les sous-comités de travail sur les modes de financement, le financement des organismes communautaires et la révision du contenu de la brochure du PSOC auront terminé leurs travaux. Les normes en vigueur du programme PSOC seront, par la suite, soumises au Conseil du trésor afin d'obtenir une approbation de sa part.

« **Attribution du soutien financier.** Concernant l'attribution du soutien financier aux organismes communautaires dans le cadre du PSOC, le MSSS a pris la décision, en 1998-1999, de remplacer l'accréditation triennale par un processus d'accréditation continu afin d'accroître la stabilité des organismes communautaires, et ce, dans la mesure où les crédits nécessaires sont disponibles. Accrédités ou non, tous les organismes communautaires qui reçoivent du financement directement du MSSS font l'objet d'une analyse annuelle qui se déroule en deux temps : l'analyse de la reddition de comptes et l'analyse de la demande annuelle de subvention. Cette analyse est toutefois tributaire de la qualité de l'information obtenue des organismes.

Afin de recevoir les documents requis pour l'analyse, le MSSS produit annuellement une brochure sur le PSOC ainsi qu'un formulaire de demande de subvention et de mise à jour des données statistiques. Les organismes communautaires sont contraints de transmettre certains documents, incluant leur rapport d'activités, ainsi qu'un rapport financier. Il y aurait cependant lieu de formaliser le processus de réévaluation des sommes octroyées aux organismes communautaires, notamment en présence de surplus.

« Le MSSS tient également à préciser que les deux modes de financement que sont le financement en soutien à la mission globale et l'entente de service sont utilisés à des fins différentes, l'un n'étant pas la porte d'entrée de l'autre. Lorsqu'un organisme est financé en mission globale, il n'est pas considéré par le réseau de la santé et des services sociaux comme devant être complémentaire à son offre de services, mais comme offrant des services alternatifs en réponse aux besoins de la communauté qu'il dessert. La publication prochaine du cadre de référence sur les modes de financement permettra de préciser dans quel contexte chacun des trois modes de soutien doit être utilisé.

« Concernant la recommandation visant la distribution des nouvelles allocations de développement, il y a lieu de préciser que celles-ci sont attribuées en lien avec les priorités ministérielles et régionales qui sont établies en fonction des besoins actuels de la population du Québec. Les budgets de développement, dans le cadre du PSOC, sont attribués par le MSSS et les agences de façon à soutenir principalement la mission globale des organismes communautaires. Les sommes versées aux organismes communautaires via les centres de santé et de services sociaux (CSSS) prennent, quant à elles, la forme d'ententes de service car elles visent précisément l'achat de services et non le soutien à la mission globale.

« **Suivi de l'utilisation des subventions.** Relativement au suivi de l'utilisation des subventions, le MSSS a publié, en janvier 2008, un cadre de référence balisant les éléments nécessaires à la reddition de comptes des organismes communautaires. Ce cadre devrait permettre aux bailleurs de fonds de savoir comment ces sommes ont été dépensées, quelles actions (activités, services) l'organisme communautaire a posées pour réaliser sa mission et dans quelle mesure il répond à un besoin (statistiques relatives à la clientèle rencontrée). Faisant consensus au sein du mouvement communautaire, le MSSS s'est ainsi assuré de l'adhésion de l'ensemble du mouvement communautaire en santé et services sociaux au contenu du cadre de référence. Le Vérificateur général du Québec recommande cependant au MSSS de revoir ses exigences en matière de reddition de comptes. Le MSSS poursuivra donc ses travaux, en conformité avec ceux qui se dérouleront dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* (PAG) 2008-2012.

« Le MSSS rappelle qu'il déploie des efforts importants pour assurer une gestion efficiente du soutien financier qu'il accorde aux organismes communautaires et une harmonisation des pratiques administratives dans le réseau de la santé et des services sociaux. Il analysera cependant les recommandations du Vérificateur général du Québec dans l'optique d'enrichir ses pratiques de gestion.

« Le MSSS mettra sur pied, en collaboration avec les agences, un comité de travail qui aura comme mandat l'élaboration d'un plan d'action visant la mise en œuvre des recommandations. Entre autres, les aspects concernant les liens permis entre les organismes communautaires et leur fondation, la bonification ou l'élaboration d'outils de gestion et la détermination d'une ligne de conduite quant au contrôle que peuvent exercer les bailleurs de fonds (procédé de suivi, suivi de gestion, etc.) sur les organismes communautaires subventionnés, seront examinés. Finalement, en conformité avec le PAG 2008-2012, le MSSS s'est engagé à sensibiliser et à promouvoir l'utilisation, par les organismes communautaires, des outils et offres de formation pour les conseils d'administration.

« **Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires.** Afin de valider ses choix quant à la distribution des budgets, le MSSS examine l'opportunité, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, de s'engager dans un processus d'évaluation de programme appliquée au secteur des organismes communautaires. L'importance des sommes investies, de même que les facteurs de risque pourraient servir, entre autres, d'éléments pour cibler les secteurs qui seront sujets à l'évaluation de programme.

Le MSSS adhère à l'idée qu'il s'avère essentiel d'encourager les organismes communautaires, afin qu'ils s'investissent davantage dans une démarche d'autoévaluation de leurs pratiques visant leur amélioration. À cet effet, le PAG 2008-2012 prévoit une action afin d'appuyer la réalisation d'un suivi au projet ARPÉOC (analyse et renforcement des pratiques d'évaluation des organismes communautaires). Dans cette perspective, le MSSS s'engage à soutenir, selon les conditions établies par le PAG 2008-2012, les organismes communautaires qui veulent entreprendre une démarche d'autoévaluation.

« **Systèmes d'information.** Dans la foulée des travaux relevant du sous-comité de travail sur le financement des organismes communautaires en santé et services sociaux, plusieurs objectifs poursuivis répondent aux préoccupations soulevées par ce rapport, notamment de réaliser un portrait du financement des organismes communautaires en santé et services sociaux. Le MSSS examine donc la possibilité de se doter d'un outil de collecte de données financières qui pourront être mises à jour annuellement.

De plus, le portail du SACAIS permettra de connaître la totalité des sommes versées aux organismes communautaires par le gouvernement du Québec et il est prévu, dans la foulée des travaux à venir, de mettre en place un système de cueillette de l'information concernant les ententes de service signées entre les CSSS et les organismes communautaires. Une réflexion est d'ailleurs en cours dans le réseau sur la pertinence de lier les acteurs des réseaux locaux aux cadres régionaux établissant les relations entre les agences et les organismes communautaires. »

3.153 Résumé des commentaires des agences

Commentaires généraux. Les trois agences vérifiées adhèrent aux recommandations qui leur sont destinées. Pour sa part, l'agence de la Chaudière-Appalaches précise ce qui suit : « Nous partageons, au terme de votre examen, la nécessité de bonifier les processus tant au niveau des orientations que des activités de suivi de gestion. Nous sommes convaincus que les organismes communautaires demeurent des collaborateurs essentiels qui contribuent grandement, dans le cadre de leur mission propre, à compléter l'offre de service au sein des communautés locales. L'agence adoptera les règles de gestion qui seront établies en suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec. »

Quant à l'agence de la Côte-Nord, elle ajoute les mots suivants : « Nous partageons certaines des préoccupations soulevées dans le document du Vérificateur général. Ainsi, notre organisation souscrit à la nécessité de bonifier les processus tant au regard des activités de gestion que de celles en lien avec la reddition de comptes. Notre organisation collaborera avec le MSSS ainsi qu'avec les autres agences dans les suites qui seront apportées au rapport du Vérificateur général, et ce, dans une optique de saine gestion des fonds. »

L'agence de la Montérégie, elle, « reconnaît la pertinence de la vérification et de ses objectifs. À la lumière du présent rapport, il ressort que d'importantes améliorations sont à apporter quant à la gestion du PSOC. Tous les partenaires concernés sont interpellés en ce sens et devront continuer à améliorer leurs processus. Nous sommes d'avis que le MSSS doit assurer le leadership pour promouvoir et assurer le transfert des meilleures pratiques de gestion de ce programme. Les agences doivent les mettre en œuvre et les organismes communautaires doivent s'employer à faire une présentation plus évidente de leurs réalisations et de l'utilisation des fonds versés. Nous comprenons que cette démarche de vérification nous permettra de consolider plusieurs de nos pratiques et d'en améliorer certaines autres, et ce, dans un climat d'ouverture, de respect et de compréhension mutuels des différents partenaires du réseau, des organismes communautaires et de leurs représentants régionaux. »

Attribution du soutien financier. Concernant ses pratiques de gestion, l'agence de la Chaudière-Appalaches mentionne ceci : « Compte tenu des cadres de référence en vigueur, des règles établies en matière de financement de la mission globale, du niveau de reddition de comptes exigée et convenue et des autres dispositions venant encadrer l'intervention du palier régional, l'agence a introduit dans ses pratiques courantes les mesures qui y sont prévues. L'agence est favorable aux recommandations du Vérificateur général du Québec applicables dans le contexte alternatif et communautaire de ces organismes et qui viendront baliser les pratiques de gestion d'autant qu'elle vient d'adhérer à une démarche d'évaluation de ses pratiques de gestion pour l'ensemble de ses activités. »

Quant aux liens avec les CSSS, elle spécifie qu' « il nous semble approprié de renforcer le lien avec les CSSS pour les mesures de financement par ententes spécifiques ou par achats de services. La mission globale, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par les autorités gouvernementales, devrait probablement demeurer associée au caractère alternatif de l'offre de service des organismes communautaires. L'agence a élaboré, avec la contribution du réseau et des organismes communautaires, des balises pour la mise en place des projets cliniques des CSSS dans le contexte de la contribution recherchée des différents partenaires locaux à l'offre de services ; cette approche a permis de situer la place des organismes communautaires dans l'offre de services. »

Pour ce qui est des ententes de service, l'agence « a corrigé ses pratiques depuis récemment. Actuellement, toute entente de service, ou projet ponctuel, est assortie d'attentes précises avec des suivis d'indicateurs. Cette pratique est formalisée. »

Relativement aux processus se rapportant aux activités de gestion, l'agence de la Côte-Nord formule le commentaire suivant : « Nous croyons que ces mesures doivent être modulées et graduées en fonction du montant que reçoit un organisme communautaire. » Elle ajoute aussi : « De façon à préserver leur contribution complémentaire à notre réseau, nous estimons que la stabilité financière garantie par l'accréditation continue s'avère essentielle. »

À ce sujet, l'agence de la Montérégie mentionne que « toute allocation est assortie d'une analyse du dossier des organismes concernés. » Elle précise également ceci : « Tout comme l'indique le Vérificateur Général du Québec, si les rapports produits par les organismes communautaires sont incomplets, il est plus difficile d'évaluer le niveau d'utilisation des fonds liés à la mission globale. Dans bien des cas cependant, les rapports présentés nous permettront d'évaluer le niveau d'utilisation des fonds et, conséquemment, de profiler le niveau de financement requis au déploiement de la mission de l'organisme. »

Pour ce qui est de l'indexation, la même agence déclare ce qui suit : « Nous entendons retenir les crédits d'indexation des organismes qui n'auraient pas justifié le niveau d'un surplus non affecté excédant le maximum permis, ceci découlant d'une récente convenance régionale avec le milieu communautaire. »

Suivi de l'utilisation des subventions. Afin d'améliorer le suivi effectué, l'agence de la Chaudière-Appalaches dit qu'il faudra « que des règles de gestion adaptées soient convenues au plan national afin de permettre à l'agence d'assurer un suivi de gestion approprié qui associe les organismes communautaires aux principes de gestion généralement reconnus et à une reddition de comptes également adaptée. Cette approche devrait en effet considérer les balises légales, les orientations gouvernementales en matière d'action communautaire, le caractère alternatif des activités, les limites propres à l'activité communautaire, l'importance relative du risque et autres dimensions ajustées à la réalité d'exercice des organismes communautaires. »

En ce qui concerne les visites aux organismes, cette agence souligne que « bien qu'elles ne soient pas toujours documentées, nous estimons que près de 25 p. cent des organismes sont visités ou rencontrés annuellement par la professionnelle responsable des organismes communautaires ou par les professionnels des programmes-services, qu'il s'agisse de visites portant sur les services offerts, d'une demande de l'organisme lui-même, d'une intervention de contrôle de l'agence ou encore de rencontres à l'agence visant à recadrer certains éléments de l'offre de services, l'utilisation pertinente des crédits accordés ou la mise en réseau avec d'autres partenaires. Ces visites s'apparentent aux pratiques de gestion recommandées et sont souvent réalisées en relation avec certains problèmes réels ou appréhendés ou en relation avec l'évaluation du risque. L'agence reverra ses pratiques de gestion suivant le plan d'action qui découlera du rapport du Vérificateur général du Québec en vue d'apporter une assurance raisonnable à l'effet que le PSOC est bien géré. »

Pour sa part, l'agence de la Côte-Nord déclare ce qui suit : « Le niveau de financement ainsi que celui de risque nous apparaissent devoir prescrire les activités de contrôle et de suivi réalisées par l'agence et se traduire par des exigences accrues pour les organismes dont la subvention est plus élevée. Dans cet esprit, nous avons élaboré un *Cadre de reconnaissance et de financement des organismes communautaires* qui fera l'objet de modifications pour s'harmoniser aux documents qui seront issus des travaux menés par le Comité de consolidation et de valorisation de l'action communautaire. »

Quant à l'agence de la Montérégie, elle formule le commentaire suivant : « Nous avons déjà amorcé un virage en modifiant nos pratiques dans un souci de meilleure gestion du PSOC. En effet, les outils développés en lien avec la mise en application du cadre de référence régissant les relations entre notre agence, les centres de santé et de services sociaux, les établissements régionaux et les organismes communautaires permettent un suivi et une analyse, à partir de renseignements saisis dans une base de données informatique. »

Systèmes d'information. Concernant les ententes de service signées par les CSSS, l'agence de la Montérégie précise qu' « il y a lieu que l'on puisse s'assurer d'avoir accès aux données générées par les ententes de service convenues entre ces établissements et les organismes communautaires. Notre cadre de référence prévoit déjà que les CSSS et les établissements procèdent au dépôt des ententes à l'agence, qui en tiendra compte dans le cadre de l'analyse préalable au processus d'allocation. » Elle conclut que sa base de données informatiques « permet un accès rapide à un portrait global et synthétique de la situation financière, administrative et organisationnelle de l'organisme. »

3.154 Nous tenons à souligner que toutes les entités ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et son règlement d'application. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux vérifiées gèrent de façon économique et efficiente le soutien financier accordé aux organismes communautaires.

Critères d'évaluation

- Le ministère a précisé les règles et les modalités du soutien financier aux organismes communautaires de son secteur, y compris les règles de contrôle des subventions attribuées, conformément à la loi et à la politique gouvernementale dans ce domaine.
- L'attribution de chaque subvention est soutenue par une analyse des besoins et des priorités qui justifient l'ampleur du soutien accordé.
- Les attentes au regard de l'utilisation des sommes reçues sont clairement précisées aux organismes communautaires.
- Un suivi est effectué pour s'assurer que les services rendus par les organismes communautaires correspondent à ceux qui avaient été convenus.
- Une évaluation des services dispensés par les organismes communautaires est réalisée et donne la possibilité de s'assurer de la pertinence des objectifs poursuivis et de la satisfaction de la clientèle ainsi que de voir si les organismes ont utilisé les subventions avec un souci d'économie et d'efficience.
- Le ministère dispose de l'information requise pour lui permettre d'apprécier l'emploi que les organismes communautaires ont fait des sommes versées.

Objectif de vérification

S'assurer que les organismes communautaires faisant l'objet de nos travaux utilisent adéquatement le soutien financier qui leur est accordé par le MSSS, les agences de la santé et des services sociaux et les CSSS.

Critères d'évaluation

- Les subventions sont utilisées aux fins prévues.
- Des mesures sont prises pour colliger les données nécessaires afin que l'information figurant dans le rapport d'activité de l'organisme soit fiable.

Annexe 2 – Bonnes pratiques observées chez d'autres bailleurs de fonds

Bailleur de fonds	Bonnes pratiques
Centraide Québec et Chaudière-Appalaches	**Attribution du soutien financier** Son processus prévoit qu'un comité composé de bénévoles analyse la demande de subvention ainsi que les états financiers de l'organisme, son rapport d'activité et son plan d'action, et ce, en fonction de critères qui tiennent compte des retombées de l'organisme, de ses caractéristiques ainsi que de ses besoins financiers. L'analyse des demandes est d'ailleurs soutenue par un guide, des grilles basées sur les critères d'évaluation et des indicateurs. De plus, des membres du comité font une visite à l'organisme lors de laquelle ce dernier est invité à exposer sa demande de financement. Une recommandation quant au montant à accorder est ensuite soumise au conseil d'administration de Centraide Québec et Chaudière-Appalaches. **Suivi de l'utilisation des subventions** Il a comme politique de signer avec chacun des organismes communautaires qu'il finance un protocole d'entente qui lui donne le pouvoir de consulter les registres comptables de l'organisme, et ce, peu importe le montant du financement accordé. **Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires** Il réévalue de façon cyclique les améliorations qui doivent être apportées au regard de l'attribution des fonds. À partir d'éléments tels les normes d'excellence, les différences régionales, les secteurs d'intervention, le pourcentage de retour à la communauté, cette organisation prend des décisions de financement. Ainsi, au cours de la période 2000-2005, elle s'est retirée financièrement de 15 organismes, alors qu'elle en a admis 48 nouveaux.
Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)	**Suivi de l'utilisation des subventions** Le secrétariat signe des protocoles d'entente avec les organismes qu'il subventionne. Les clauses relatives aux engagements des organismes communautaires sont, par exemple : • de fournir au SACAIS le plan d'action de l'année visée par le protocole ; • de présenter sur demande un état détaillé de l'utilisation du soutien financier ainsi que les pièces justificatives ; • de conserver pendant une période de trois ans tous les documents liés au soutien financier, d'en permettre l'accès à un représentant du SACAIS à la suite d'un avis écrit et de lui permettre d'en prendre copie.
Gouvernement fédéral (Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE))	**Évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires** Le gouvernement fédéral a instauré un processus d'évaluation pour obtenir de l'information sur l'évolution des projets communautaires ainsi que sur l'impact qu'ils ont sur les enfants et les familles qui y participent. L'évaluation à l'échelle nationale a permis de mesurer les progrès du PACE dans l'ensemble du Canada. Quant à l'évaluation régionale, de nature davantage qualitative, elle a contribué à enrichir et à approfondir les données quantitatives obtenues au niveau national.
Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine	**Système d'information** Les demandes d'aide financière, dont celles des organismes communautaires, se font en ligne grâce au système di@pason. Les décideurs ont ainsi accès en tout temps à un dossier électronique qui comporte des données uniformes portant par exemple sur les dépenses projetées de l'organisme, ses objectifs et son plan d'action. Les états financiers ainsi que les rapports d'activité peuvent également être joints à la demande en ligne.
Centraide du Grand Montréal	**Système d'information** Centraide du Grand Montréal s'est doté d'un outil informatique permettant aux organismes de transmettre leur demande d'aide financière en ligne. Parmi les avantages relevés, notons une importante économie de ressources, une plus grande uniformité des données et la possibilité de générer des rapports informant sur les services rendus, la clientèle jointe et la santé financière des organismes subventionnés.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 4

Régie des alcools, des courses et des jeux : performance, délivrance des permis et surveillance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Faits saillants	**4.1**
Recommandations	**4.11**
Vue d'ensemble	**4.12**
Objectifs et portée de notre vérification	**4.28**
Résultats de notre vérification	
Évaluation de la performance	**4.32**
Analyse financière et évaluation de la productivité	**4.34**
Plan stratégique, reddition de comptes et déclaration de services aux citoyens	**4.52**
Comparaison avec d'autres organisations	**4.61**
Délivrance des permis, des licences et des attestations	**4.68**
Permis d'alcool pour la vente au détail	**4.70**
Permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques	**4.96**
Enregistrement de concours publicitaires	**4.99**
Dispositions réglementaires et administratives	**4.107**
Enquêtes et inspections	**4.112**
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Répartition des dépenses par secteurs d'activité au 31 mars 2008 (en dollars)	
Annexe 3 – Tarification applicable au Québec et en Colombie-Britannique (alcool et jeux)	
Annexe 4 – Estimation de coûts unitaires en 2007-2008 (en dollars)	
Annexe 5 – Cheminement d'une demande de permis d'alcool	
Annexe 6 – Description des activités de surveillance	
Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007)	

Les commentaires de la Régie apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

ACCES	Actions concertées pour contrer les économies souterraines
AGLC	Alberta Gaming and Liquor Commission
CAJO	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario
DSC	Déclaration de services aux citoyens
LCLB	Liquor Control and Licensing Branch
LSJML	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux

Faits saillants

Équipe :
Bertrand Carrier
Directeur de vérification
Sonya Pageau
Tony Paquet
Martin St-Louis
Isabelle Webster

4.1 La Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) a été instituée en vertu de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*. Elle contribue au maintien de l'ordre public dans les secteurs d'activité des boissons alcooliques, des courses de chevaux ainsi que des jeux et des sports de combat professionnels. La RACJ délivre des permis, des licences et des attestations de conformité permettant l'exercice des activités des demandeurs. De plus, elle procède à des enquêtes et à des inspections pour veiller au respect des conditions ayant trait à l'exploitation des établissements. Pour 2007-2008, ses revenus ont atteint près de 35 millions de dollars alors que ses dépenses se sont élevées à 16 millions.

4.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la RACJ délivre les permis, les licences et les attestations de conformité dans le respect de la loi et de la réglementation et qu'elle exerce une surveillance appropriée à l'égard des différents volets de son champ d'action, et ce, avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. Nos travaux couvrent généralement l'exercice terminé le 31 mars 2008 et ils ont pris fin en août 2008. Les paragraphes suivants exposent les principales déficiences que nous avons relevées.

Évaluation de la performance

4.3 La tarification associée aux différents secteurs d'activité est complexe. Même si certains montants ont été indexés, plusieurs tarifs n'ont pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis nombre d'années. Ajoutons que la RACJ ne dispose pas de politique précisant ses objectifs en la matière. L'analyse financière par secteurs d'activité montre que, pour deux d'entre eux en 2007-2008, les dépenses ont surpassé les revenus :

- courses de chevaux : les revenus ont été de 241 000 dollars, tandis que les dépenses ont été de 1,7 million ;
- sports de combat professionnels : les revenus ont été de 267 000 dollars, tandis que les dépenses ont été de 498 000 dollars.

4.4 La RACJ ne produit pas d'information concernant le coût unitaire des services, information qui lui permettrait de connaître, par exemple, les sommes utilisées pour la délivrance d'un permis ou d'une licence. Nos travaux font notamment ressortir une augmentation substantielle du coût de chacune des décisions rendues par les régisseurs juridictionnels ; entre 2001-2002 et 2007-2008, il est passé de 1 222 à 2 311 dollars, soit une hausse de près de 90 p. cent.

4.5 Plusieurs permis sont délivrés à l'intérieur des délais annoncés dans la *Déclaration de services aux citoyens* (DSC). Font exception ceux de bar, de brasserie, de taverne et de club ainsi que les permis d'épicerie. Or, aucun plan d'action n'a été dressé afin de corriger la situation. En outre, aucun engagement ne figure dans la DSC quant aux délais rattachés à la délivrance des permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques. La RACJ ne rend pas compte de ces délais, dont la moyenne a été de 297 jours pour les permis accordés depuis mai 2003.

Permis d'alcool pour la vente au détail

4.6 En ce qui concerne les demandes de permis d'alcool pour la vente au détail, 86 p. cent des dossiers échantillonnés comportaient au moins une lacune significative. Dans ces cas, la RACJ a délivré l'autorisation d'exploiter sans avoir obtenu toute l'information nécessaire en temps opportun ou fait une analyse suffisante de celle qui était à sa disposition. Par exemple, 65 p. cent de ces dossiers n'avaient pas donné lieu aux démarches attendues quant à la vérification des antécédents judiciaires.

Enregistrement de concours publicitaires

4.7 En dépit de l'augmentation du nombre de concours publicitaires enregistrés depuis trois ans – 7 880 l'ont été en 2007-2008 –, plusieurs organisateurs ont tenu de tels événements sans en avoir informé la RACJ alors qu'ils étaient légalement tenus de le faire et, conséquemment, n'ont pas acquitté les droits y afférents.

Dispositions réglementaires et administratives

4.8 Les activités se rapportant à la délivrance des permis, des licences et des attestations ne sont pas toujours réalisées suivant les dispositions légales et réglementaires. Parmi les facteurs importants susceptibles de contribuer à cette situation, mentionnons la lourdeur de la réglementation et les manques relatifs aux pratiques de la RACJ en matière d'encadrement, d'assurance de la qualité et de gestion des risques, qui ne contribuent pas à optimiser les processus.

Enquêtes et inspections

4.9 En 2007-2008, la RACJ a conduit 1 683 enquêtes et inspections dans les différents secteurs d'activité sous sa responsabilité. Plus de 63 p. cent d'entre elles ont été menées auprès d'exploitants d'appareils de loterie vidéo ou d'amusement. Rien n'indique que les risques ont été pris en considération au moment de planifier le travail des inspecteurs. Il est à noter que les trois autres organisations que nous avons choisies à titre comparatif utilisent une approche axée sur les risques pour établir leurs priorités en matière de surveillance et définir l'ampleur des travaux à effectuer.

4.10 Enfin, faute de procédures ou de directives, plusieurs éléments de la loi ou de la réglementation ont été laissés pour compte dans les 80 dossiers que nous avons analysés. Ainsi, lors des inspections, la RACJ n'a pas profité de l'occasion pour vérifier si les personnes liées au permis avaient été frappées de condamnations ou si elles avaient commis des infractions aux lois régissant le commerce des boissons alcooliques depuis l'attribution du permis.

Recommandations

4.11 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.67) Nous avons recommandé à la Régie :

- de préciser ses objectifs en matière de tarification ;
- de revoir la pertinence des grilles tarifaires actuelles en visant à alléger la réglementation et à simplifier la gestion ;
- d'analyser ses données financières et ses besoins relatifs aux ressources humaines en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion et sa productivité ;
- de bonifier son plan stratégique par l'ajout d'objectifs précis et mesurables ainsi que par la prise en compte de la performance ayant trait aux activités de surveillance et de contrôle ;
- de prendre des engagements dans sa *Déclaration de services aux citoyens* quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et licences ainsi que d'appliquer un plan d'action pour que ces délais soient respectés ;
- de parfaire sa reddition de comptes en incluant dans son rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer sa performance ;
- d'examiner les façons de faire d'autres organisations afin de s'inspirer des meilleures pratiques.

(4.111) Nous avons recommandé à la Régie :

- de mettre en place des procédures formelles ainsi que des directives explicites à l'égard du processus lié à la délivrance des permis, des licences et des attestations ;
- d'instaurer des mécanismes d'encadrement et de contrôle de la qualité pour s'assurer que toutes les activités nécessaires ont été réalisées comme il se doit avant d'accorder un permis, une licence ou une attestation ;
- d'informer adéquatement et en temps utile les régisseurs en ce qui a trait aux demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard ;
- de veiller à la mise à jour de l'information stockée à l'aide de ses systèmes concernant les titulaires de permis, de licences et d'attestations ;
- de voir à ce que les dispositions légales portant sur les concours publicitaires soient respectées ;
- de veiller à la mise à jour de la réglementation en s'assurant que les obligations qui en découlent sont pertinentes et qu'elles n'entraînent pas un nombre indu de formalités administratives.

(4.120) Nous avons recommandé à la Régie :

- d'intégrer une gestion complète des risques dans la planification de ses activités de surveillance ;
- d'instaurer des procédures d'inspection adéquates portant sur tous les éléments pertinents de la réglementation et de veiller au respect de celle-ci.

Vue d'ensemble

Rôles et responsabilités

4.12 La RACJ a été instituée en 1993 en vertu de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* et elle est sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique. Elle contribue au maintien de l'ordre public dans les secteurs d'activité des boissons alcooliques, des courses de chevaux ainsi que des jeux et des sports de combat professionnels tout en étant attentive à l'évolution de la société. La RACJ a la responsabilité, en tout ou en partie, de l'encadrement, de la surveillance et du contrôle des activités des secteurs suivants :

- la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques par les titulaires de permis ;
- le service ou la vente de boissons alcooliques au public, et ce, dans les établissements autorisés à cet effet ;
- les courses de chevaux, leur élevage et leur entraînement, de même que l'exploitation des salles de paris où sont retransmises les courses de chevaux ;
- les manifestations de sports de combat pratiqués par des professionnels, sports mieux connus sous les appellations de boxe, de kick-boxing et de boxe mixte ;
- le jeu, sous différentes formes, notamment le bingo, les loteries, les tirages[1], les concours publicitaires[2], les appareils d'amusement et les appareils de loterie vidéo ;
- les casinos d'État, pour l'embauche du personnel, les contrats des fournisseurs et le contrôle de la fréquence de la vérification des appareils de jeux que l'on y retrouve. Pour ces appareils, la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* indique que les analyses sont effectuées par le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML) du ministère de la Sécurité publique, qui transmet les résultats à la RACJ.

4.13 Dans la réalisation de sa mission, la RACJ délivre des permis, des licences et des attestations de conformité permettant l'exercice des activités des demandeurs. Elle n'est pas responsable de l'organisation de l'offre de service (par exemple, la vente d'alcool ou de billets de loterie) ni du développement économique des secteurs d'activité en cause. Pour s'assurer du respect des conditions ayant trait à l'exploitation proprement dite, la RACJ procède à des enquêtes et à des inspections. Celles-ci sont menées de façon partagée avec tous les corps policiers du Québec.

4.14 Les régisseurs exercent respectivement deux types de fonctions, lesquelles concernent soit la délivrance des permis, licences et attestations, soit la surveillance des conditions relatives à l'exploitation. Cet effectif regroupe les « régisseurs d'instruction » et les « régisseurs juridictionnels ».

---

1. Les profits doivent être encaissés, le cas échéant, dans le cadre d'une campagne de souscription organisée par une société ou corporation sans but lucratif qui poursuit des fins ou œuvres charitables ou religieuses.
2. Le concours publicitaire est une activité donnant lieu à l'attribution d'un prix et visant à promouvoir les intérêts commerciaux d'une personne ou d'une entreprise au bénéfice de laquelle elle est tenue.

4.15 Les régisseurs d'instruction sont appelés à intervenir pour autoriser l'attribution du privilège d'exploitation lorsqu'il s'agit d'une demande ne mettant pas en cause l'intérêt public, la sécurité publique ou la tranquillité publique. Lorsque la demande peut avoir un effet sur l'un ou l'autre de ces aspects ou lorsqu'il y a allégation de manquement une fois les droits d'exploitation accordés, la RACJ a la possibilité de convoquer le demandeur ou le titulaire à une audition. Les séances se déroulent devant les régisseurs juridictionnels, qui effectuent leur travail d'ordre quasi judiciaire sur tout le territoire du Québec, selon le modèle d'un tribunal administratif. Les preuves sont analysées et ces régisseurs rendent une décision écrite et motivée.

4.16 La décision se traduit par le refus, la délivrance, la suspension ou la révocation du permis, de la licence ou de l'attestation. Dans le cas d'une suspension ou d'une révocation, la décision est exécutoire et appliquée par la RACJ ou les corps policiers. Une personne physique ou morale visée par une telle décision peut, dans un délai de 30 jours de sa notification, la contester devant le Tribunal administratif du Québec[3].

Encadrement légal

4.17 La RACJ est chargée de l'administration de la *Loi sur les courses*, de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*, de la *Loi sur les permis d'alcool*, du chapitre V de la *Loi sur la sécurité dans les sports* et de la section III de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*. Elle surveille l'application des règlements relatifs aux systèmes de loterie des casinos d'État ou aux loteries vidéo, édictés en vertu de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*.

4.18 De plus, la RACJ fournit au ministre de la Sécurité publique des avis sur toute question concernant les impacts sociaux et les mesures de sécurité que peuvent nécessiter les activités visées par ces lois ou ces règlements et elle peut tenir des consultations publiques à cette fin. Au cours des deux dernières années, cet aspect de la mission de l'entité s'est principalement manifesté par la révision du cadre réglementaire du jeu de bingo, pour laquelle une large consultation a eu lieu.

4.19 En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, la RACJ doit établir un plan stratégique couvrant une période de plus d'une année, rendre publique une DSC et produire au ministre un rapport annuel de gestion. Le ministre dépose ce rapport devant l'Assemblée nationale dans les 4 mois de la fin de l'année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. En ce qui a trait aux ressources humaines, la RACJ est assujettie à la *Loi sur la fonction publique*.

Principaux acteurs

4.20 Pour exercer sa mission, la RACJ entretient des relations avec plusieurs organisations, notamment la Société des loteries du Québec (Loto-Québec) et la Société des alcools du Québec, ainsi qu'avec les différents corps de police. De plus, elle compte parmi ses partenaires majeurs les six ministères québécois suivants : Finances ; Développement économique, Innovation et Exportation ; Santé et Services sociaux ; Sécurité publique ; Justice ; Agriculture, Pêcheries et Alimentation. La figure 1 illustre les rôles et les responsabilités des principaux acteurs en fonction des secteurs visés.

3. Il est également possible de déposer auprès de la RACJ, dans certaines circonstances, un « recours en révision pour cause » à l'intérieur d'un délai raisonnable, si aucun recours n'est exercé auprès du Tribunal administratif du Québec.

Figure 1
Rôles et responsabilités des principaux acteurs

RACJ	Autres acteurs
Secteur de l'alcool	
• Encadre, surveille et contrôle en tout ou en partie : – la fabrication, la distribution et l'entreposage de boissons alcooliques par les titulaires de permis ; – la vente de boissons alcooliques dans les établissements autorisés à cet effet.	• La Société des alcools du Québec, des entreprises telles des chaînes hôtelières et des compagnies commerciales d'envergure nationale ou internationale, des restaurateurs, des hôteliers, des microbrasseurs ainsi que des producteurs artisans faisant le commerce de boissons alcooliques sont les principales parties prenantes. • Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation délivre notamment un avis d'opportunité relativement à toute demande de permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques. • Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation fournit des renseignements de nature agricole afin de permettre l'étude de la demande des permis, s'il y a lieu. • Les corps de police surveillent les activités criminelles dans les établissements, appliquent certaines décisions prises par la RACJ (comme la suspension d'un permis) et exécutent des enquêtes dans le cadre de l'application de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*. Ils participent aussi au programme ACCES (Actions concertées pour contrer les économies souterraines) – ce programme, coordonné par le ministère de la Sécurité publique, cible l'alcool, entre autres. • Éduc'alcool, à titre d'organisme indépendant et sans but lucratif, cherche à responsabiliser les Québécois quant à leur consommation d'alcool de manière à susciter chez eux un comportement modéré et réfléchi.
Secteur des jeux	
• Encadre, surveille et contrôle le respect de la réglementation en matière d'appareils d'amusement, d'appareils de loterie vidéo, de tirages, de concours publicitaires et de bingo. • Surveille les activités des casinos d'État. Entre autres, la RACJ peut : prendre les mesures servant à établir les conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes postulant pour travailler dans un casino ; fixer les jours et les heures pendant lesquels le public peut être admis dans un casino ; prescrire les conditions d'admission dans un casino et les motifs d'exclusion.	• Loto-Québec exploite, entre autres, trois casinos et un réseau de loterie vidéo. • Les organismes de charité ou religieux tiennent des bingos ou organisent des tirages pour financer leurs œuvres. • Les exploitants et les commerçants d'appareils d'amusement doivent avoir une licence délivrée par la RACJ. • Le LSJML vérifie et certifie les appareils de jeux pour la RACJ. • Le ministère de la Santé et des Services sociaux est responsable du Plan d'action gouvernemental en matière de jeu pathologique. • Les corps de police conduisent des enquêtes auprès des titulaires de licences et voient à l'application du Code criminel.
Secteur des courses de chevaux	
• Encadre, surveille et contrôle le respect de la réglementation de ce secteur par l'accréditation des intervenants tels les juges, les entraîneurs, les conducteurs et les employés des hippodromes, ainsi que par la réalisation d'enquêtes et d'inspections.	• Depuis 2005, Attractions Hippiques Québec inc. est responsable de la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club (ce rôle était joué auparavant par la Société nationale du cheval de course). • L'Agence canadienne du pari mutuel est chargée de réglementer et de superviser les activités de pari mutuel dans les hippodromes canadiens, afin que le tout s'y déroule d'une manière équitable pour le public.
Secteur des sports de combat professionnels	
• Encadre, surveille et contrôle le respect de la réglementation concernant les manifestations visées par l'accréditation des intervenants tels les organisateurs, les participants et les entraîneurs, ainsi que par la présence d'un de ses représentants lors de la tenue des événements.	• Les personnes physiques ou morales assujetties à la réglementation doivent obtenir les permis ayant trait à leur situation respective.

Effectif

4.21 Selon l'article 3 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, la RACJ est composée de 17 régisseurs, dont 1 président et au plus 2 vice-présidents, tous étant nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus 5 ans[4]. Dans les faits, au 31 mars 2008, elle comptait 1 président, 2 vice-présidents et 13 autres régisseurs (2 exerçant des fonctions d'instruction et 11, des fonctions juridictionnelles). Le tableau 1 présente la répartition de l'effectif, au 31 mars, pour les exercices 2005-2006 à 2007-2008.

Tableau 1
Répartition de l'effectif

	2005-2006	2006-2007	2007-2008		
	Total*	Total*	Total*	Régulier	Occasionnel
Président**	1	1	1	1	–
Vice-présidents**	2	2	2	2	–
Régisseurs	14	15	13	12	1
Cadres	9	9	9	9	–
Avocats et notaires	34	34	32	23	9
Professionnels	28	26	24	21	3
Personnel de bureau et techniciens	167	161	159	125	34
Sous-total	**255**	**248**	**240**	**193**	**47**
Contractuels	78	70	73	s.o.	s.o.
Total	**333**	**318**	**313**		

* Le chiffre peut être légèrement différent de celui présenté dans les rapports annuels de gestion de la RACJ en raison des postes vacants au 31 mars.

** Les personnes occupant le ou les postes concernés sont aussi des régisseurs au sens de la loi.

Source : RACJ.

4.22 On peut noter qu'il y a eu diminution de l'effectif ces dernières années. Au 31 mars 2008, l'organisation comptait 240 personnes, comparativement à 255 au 31 mars 2006.

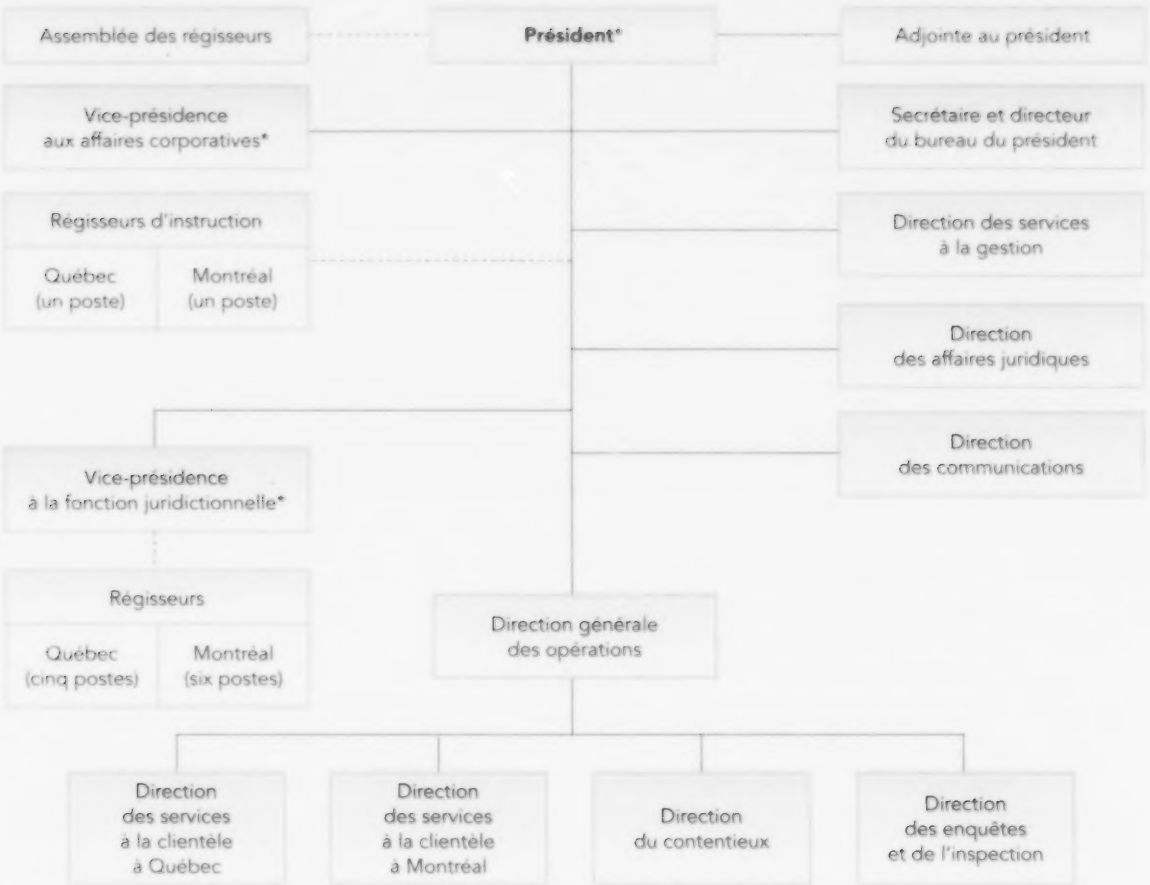
4.23 Pour mener ses activités, la RACJ a également eu recours en 2007-2008 aux services de 73 contractuels ; le coût de cette main-d'œuvre a totalisé 1,1 million de dollars. Une part importante des contrats ainsi confiés à des tiers découle de l'application de la *Loi sur les courses* et du *Règlement sur les permis relatifs aux sports de combat*. En effet, il faut régulièrement embaucher du personnel d'appoint lors des manifestations associées aux sports de combat professionnels ou aux courses de chevaux (officiels, médecins, juges de courses, vétérinaires, etc.) ; précisons que les tarifs de ces divers services sont réglementés.

4.24 L'examen de l'organigramme (figure 2) permet de mettre en lumière deux branches distinctes, outre les directions et unités administratives directement chargées de la gestion. La première, chapeautée par la Vice-présidence à la fonction juridictionnelle, regroupe les régisseurs dont le travail est quasi judiciaire. Globalement, la fonction de tribunal de la RACJ y est exercée.

4. Le gouvernement peut, par décret, renouveler les nominations. De plus, l'article 4 de la loi donne la possibilité de nommer, en sus des 17 régisseurs prévus par l'article 3, des régisseurs dits surnuméraires pour un mandat d'au plus 3 ans.

4.25 La deuxième branche est rattachée à la Direction générale des opérations, dont relèvent les deux directions des services à la clientèle (Québec et Montréal), celle du contentieux ainsi que celle des enquêtes et de l'inspection. Leurs effectifs assument notamment les tâches suivantes : délivrer les permis, licences et attestations, pratiquer un contrôle à l'égard du non-respect de la réglementation et représenter la RACJ devant les tribunaux administratifs et judiciaires.

Figure 2
Organigramme au 31 mars 2008



* La personne occupant ce poste est aussi un régisseur au sens de la loi ; ainsi, 16 régisseurs en tout étaient en fonction.

Source : RACJ.

Gouvernance

4.26 La loi prévoit que le quorum requis lorsque l'Assemblée des régisseurs siège est de neuf personnes. La RACJ, en séance plénière, peut prendre des règles pour sa régie interne qui sont, par la suite, soumises à l'approbation du gouvernement. Par ailleurs, elle n'est pas sous la gouverne d'un conseil d'administration. Selon la loi, le président est responsable de l'administration et de la direction générale de l'entité. Les *Règles de régie interne de la Régie des alcools, des courses et des jeux* précisent que le président a notamment pour fonctions de :

« a) préparer et présider toutes les séances de la Régie en séance plénière [...] ;

b) soumettre des politiques et des propositions à la Régie pour fins d'étude et d'approbation ;

c) renseigner les régisseurs sur toute question de politique générale et sur les activités de la Régie ».

4.27 Afin d'assumer ses fonctions et ses responsabilités, le président est appuyé par un comité de gestion, qu'il préside et dont font partie, entre autres, les vice-présidents, un régisseur et les principaux directeurs. Ce comité se réunit régulièrement.

Objectifs et portée de notre vérification

4.28 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que la RACJ délivre, dans le respect de la loi et de la réglementation, les permis, les licences et les attestations de conformité et qu'elle exerce une surveillance appropriée à l'égard des différents volets de son champ d'action, et ce, avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

4.29 Nous avons examiné les systèmes d'information et apprécié la situation financière de l'entité ainsi que ses outils de gestion, comme le plan stratégique et le rapport annuel de gestion, en plus d'établir des comparaisons avec trois autres organisations : la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), la Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique et l'Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC). Nous avons aussi analysé la documentation disponible, incluant des dossiers relatifs aux demandes de permis, licences et attestations. Par ailleurs, nous avons réalisé des entrevues auprès de plusieurs représentants de la RACJ, du ministère de la Sécurité publique et de certains corps de police.

4.30 En ce qui a trait à la délivrance des permis, licences et attestations, nos travaux ont porté sur le secteur de l'alcool et sur l'enregistrement des concours publicitaires, puisque, en 2007-2008, les rentrées de fonds découlant des activités visées ont représenté 77 p. cent des revenus totaux de l'entité et que ces mêmes activités ont occasionné 65 p. cent de ses dépenses. Pour ce qui est des enquêtes et des inspections qu'elle a réalisées, l'ensemble des secteurs a été considéré. Nous n'avons pas examiné la qualité des décisions prises par les régisseurs étant donné qu'elles sont d'ordre quasi judiciaire. De plus, les avis fournis au ministre, les consultations publiques de même que les enquêtes policières (celles effectuées dans les établissements licenciés ou celles concernant les demandeurs de permis) ont été exclus de notre champ d'investigation.

4.31 Nos travaux couvrent généralement l'exercice terminé le 31 mars 2008. Après cette date, des éléments ont néanmoins été pris en compte, et ce, jusqu'à la fin de la vérification, en août 2008. Enfin, les dossiers sélectionnés l'ont été parmi ceux relatifs à la période comprise entre le 1er avril 2006 et le 31 décembre 2007. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation afférents à cette mission.

Résultats de notre vérification

Évaluation de la performance

4.32 Évaluer la performance d'une entité telle que la RACJ peut se faire en se basant sur plusieurs éléments. Par exemple, l'analyse financière des activités (ratios et tendances), incluant le calcul des coûts de revient, est une source importante d'information, qui oriente les décideurs vers des choix judicieux. De plus, l'établissement de comparaisons avec des entités similaires, actives dans d'autres provinces, permet de s'inspirer des meilleures pratiques et d'améliorer la performance.

4.33 Dans le même ordre d'idées, un plan stratégique bien construit, qui tient compte des facteurs internes et externes tout en s'accompagnant d'objectifs précis et mesurables, s'avère un outil de gestion incontournable. En outre, la détermination de cibles ainsi que le suivi des résultats en fonction des objectifs contribuent à mesurer la performance organisationnelle.

Analyse financière et évaluation de la productivité

4.34 La RACJ est un organisme budgétaire et ses revenus sont déposés dans le Fonds consolidé du revenu du gouvernement. Ils ne peuvent être affectés directement aux activités qui sont sous sa responsabilité. Des crédits budgétaires lui sont alloués pour assumer ses dépenses. Ces derniers se sont élevés à 13,1 millions de dollars pour 2007-2008.

4.35 De plus, elle reçoit annuellement 3 millions de dollars de la Société des loteries vidéo du Québec dans le cadre du Programme d'aide aux joueurs pathologiques. Ce montant, qui est déposé dans un compte à fin déterminée, sert à financer la mise en place d'activités et de mesures intensives de contrôle, notamment celles liées à l'exploitation des appareils de loterie vidéo dans les bars, brasseries et tavernes. Les dépenses ayant trait à ce programme sont imputées et présentées séparément par la RACJ dans son rapport annuel de gestion.

4.36 Au cours des cinq derniers exercices, la RACJ a toujours obtenu des crédits supplémentaires à ceux initialement votés afin de satisfaire à ses obligations et de poursuivre sa mission. Les montants versés à ce titre ont diminué après 2004-2005, passant de 1,4 à 0,2 million de dollars (2007-2008). Le tableau 2 présente l'évolution, depuis 2001-2002, des revenus, des dépenses et des crédits alloués, excluant les 3 millions reçus dans le cadre du Programme d'aide aux joueurs pathologiques et les dépenses correspondantes.

Tableau 2
Évolution des principales données financières (en milliers de dollars)

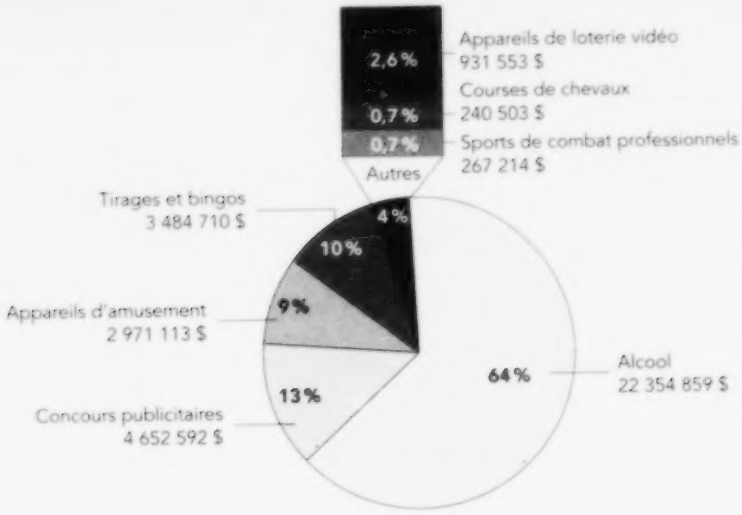
	Exercice terminé le 31 mars						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus	**30 107**	**31 521**	**32 516**	**33 469**	**34 539**	**34 593**	**34 903**
Variation annuelle	s.o.	4,7 %	3,2 %	2,9 %	3,2 %	0,2 %	0,9 %
Variation pour la période							**15,9 %**
Dépenses de rémunération	8 813	9 482	10 675	10 641	10 112	10 480	10 178
Variation annuelle	s.o.	7,6 %	12,6 %	– 0,3 %	– 5,0 %	3,6 %	– 2,9 %
Variation pour la période							**15,5 %**
Dépenses de fonctionnement	4 066	3 919	3 421	3 542	3 064	2 879	2 895
Variation annuelle	s.o.	– 3,6 %	– 12,7 %	3,5 %	– 13,5 %	– 6,0 %	0,6 %
Variation pour la période							**– 28,8 %**
Total des dépenses	**12 879**	**13 401**	**14 096**	**14 183**	**13 176**	**13 359**	**13 073**
Variation annuelle	s.o.	4,1 %	5,2 %	0,6 %	– 7,1 %	1,4 %	– 2,1 %
Variation pour la période							**1,5 %**
Excédent des revenus sur les dépenses	**17 228**	**18 120**	**18 420**	**19 286**	**21 363**	**21 234**	**21 830**
Variation annuelle	s.o.	5,2 %	1,7 %	4,7 %	10,8 %	– 0,6 %	2,8 %
Variation pour la période							**26,7 %**
Crédits votés au début de l'exercice	**13 453**	**13 710**	**12 867**	**12 797**	**12 257**	**12 544**	**12 853**
Variation annuelle	s.o.	1,9 %	– 6,1 %	– 0,5 %	– 4,2 %	2,3 %	2,5 %
Crédits supplémentaires	**–**	**–**	**1 266**	**1 390**	**922**	**824**	**225**

Source : RACJ (données non vérifiées).

4.37 Globalement, les revenus ont connu une croissance constante pendant que les dépenses totales sont demeurées assez stables. Ces dernières ont néanmoins diminué à partir de 2005-2006 à cause principalement des compressions relatives aux dépenses de fonctionnement et de la baisse de l'effectif. Il s'ensuit que l'excédent des revenus sur les dépenses a augmenté de plus de 26 p. cent en sept ans et de 13 p. cent depuis 2004-2005.

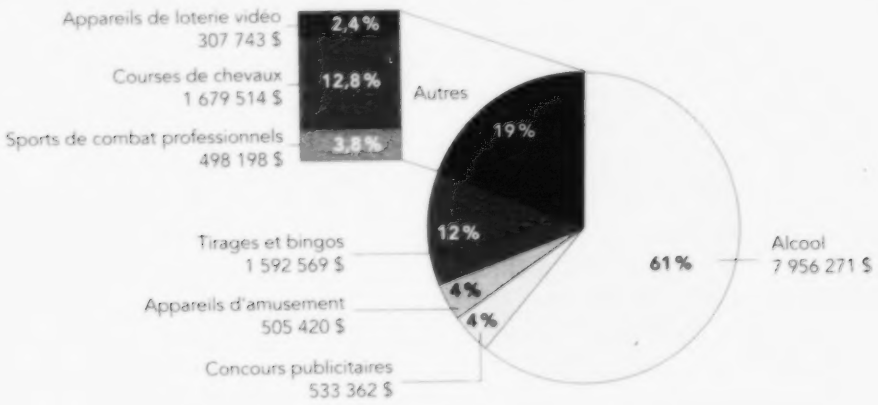
4.38 Pour 2007-2008, les revenus de la RACJ ont atteint 34,9 millions de dollars alors que les dépenses ont été de 13,1 millions. Leur répartition, qui a peu varié au cours des dernières années, est illustrée aux graphiques 1 et 2. L'annexe 2 fournit de l'information additionnelle à l'égard des dépenses.

Graphique 1
Répartition des revenus par secteurs d'activité pour l'exercice terminé le 31 mars 2008



Source : RACJ.

Graphique 2
Répartition des dépenses* par secteurs d'activité pour l'exercice terminé le 31 mars 2008



* Nous avons imputé les dépenses associées au contentieux, aux régisseurs ainsi qu'aux enquêtes et inspections au prorata des activités propres à chacun des secteurs. Par ailleurs, nous avons réparti les dépenses communes de la façon suivante : pour les services à la clientèle, elles ont été ventilées proportionnellement aux revenus générés par les secteurs concernés ; quant aux activités de soutien, elles l'ont été au prorata des dépenses liées à chaque secteur.

Source : Système comptable du gouvernement.

4.39 L'analyse des données par secteurs permet de constater que, pour deux d'entre eux en 2007-2008, les dépenses ont surpassé les revenus :

Les dépenses ont été supérieures aux revenus pour deux secteurs.

- courses de chevaux : les revenus ont été de 240 503 dollars (0,7 p. cent des revenus totaux), tandis que les dépenses ont été de 1,7 million (12,8 p. cent des dépenses totales) ;
- sports de combat professionnels : les revenus ont été de 267 214 dollars (0,7 p. cent des revenus totaux), tandis que les dépenses ont été de 498 198 dollars (3,8 p. cent des dépenses totales).

4.40 À l'inverse, les sommes perçues durant cet exercice relativement à d'autres secteurs ont été beaucoup plus importantes que les dépenses qui s'y sont rattachées. Par exemple, les revenus en matière de concours publicitaires ont atteint 4,6 millions de dollars, alors que les dépenses au cours de la même période n'ont été que de 533 362 dollars.

Tarification

4.41 De façon générale, la tarification ayant trait aux permis, licences et attestations est enchâssée dans différents règlements. Les modifications et les mises à jour se font au moyen de décrets gouvernementaux, mais c'est la RACJ qui assume la responsabilité première à cet égard en préparant les projets de règlements soumis pour approbation au Conseil des ministres. Signalons également que le ministère des Finances a produit et diffusé en 1999 un cadre tarifaire qui présente la politique s'appliquant à l'ensemble des ministères et organismes. Ce cadre fait valoir la pertinence de revoir périodiquement les tarifs en place et les principes évoqués visent à ce que le prix demandé, sauf quelques exceptions, soit fixé en fonction du coût de production.

4.42 En ce qui concerne la RACJ, nous avons constaté que la tarification associée aux différents secteurs d'activité était complexe et que dans plusieurs cas, même si certains montants avaient été indexés, les tarifs n'avaient pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis nombre d'années[5]. Ainsi, la tarification en matière de permis d'alcool n'a pas été révisée depuis 1993 et, à l'égard des courses de chevaux, cet exercice n'a pas été effectué depuis 1984 pour la plupart des tarifs.

Tarification complexe et non révisée depuis plusieurs années.

4.43 La comparaison avec trois autres provinces canadiennes nous a permis d'observer des approches beaucoup plus simples. Sous ce rapport, l'annexe 3 expose les différences entre la tarification propre au Québec et celle ayant cours en Colombie-Britannique pour ce qui est des permis et des licences concernant le secteur de l'alcool et celui des jeux. Il est à noter que le nombre de tarifs appliqués au Québec est de quatre fois supérieur à celui relatif à la Colombie-Britannique. Nul doute que la situation actuelle quant à la réglementation et à la tarification y afférente, comme nous en traiterons plus loin, a un effet direct sur la gestion des activités de la RACJ et, par conséquent, explique plusieurs lacunes exposées dans ce rapport. Une réflexion s'impose donc pour voir comment cet aspect pourrait être amélioré.

5. Une exception est la tarification relative au secteur du bingo, qui a été révisée. Les modifications sont en vigueur depuis juin 2008.

4.44 Enfin, il convient de signaler que la RACJ ne dispose pas de politique précisant ses objectifs en matière de tarification. Nous avons toutefois remarqué l'existence, dans deux des trois provinces touchées par notre comparaison, d'une telle politique, laquelle vise la récupération des coûts.

Aucune politique en matière de tarification.

Coût unitaire

4.45 L'établissement du coût unitaire de chacun des services s'avère nécessaire afin de définir une tarification adéquate ; il importe aussi de refaire cet exercice à intervalles réguliers. Or, la RACJ ne produit pas d'information concernant ses coûts de revient en la matière, information qui lui permettrait de connaître, par exemple, les sommes employées pour la délivrance des permis ou des licences, par unité. Dans ce contexte, nous avons effectué des calculs dans le but d'estimer les montants qu'elle débourse par secteurs d'activité en tenant compte du volume. Les données ayant trait à cette analyse constituent l'annexe 4. Nous sommes d'avis que la RACJ aurait avantage à poursuivre notre démarche et à déterminer avec soin ses coûts unitaires, ce qui permettrait d'améliorer sa gestion.

La Régie ne produit pas d'information sur les coûts de revient.

4.46 Par ailleurs, en nous basant sur les montants engagés à l'égard de certaines activités en fonction du volume, nous avons aussi calculé le coût unitaire ayant trait aux interventions découlant de la délivrance des permis, licences et attestations, soit le travail des régisseurs juridictionnels (décisions rendues), les enquêtes et les inspections ainsi que la communication de renseignements aux visiteurs. Le tableau 3 dresse un état de situation concernant les sept dernières années.

Tableau 3
Décisions des régisseurs juridictionnels, enquêtes ou inspections et communication de renseignements aux visiteurs : estimation du coût unitaire des interventions (en dollars)

	Exercice terminé le 31 mars						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coût par décision	1 222	1 320	1 772	2 107	1 745	2 174	2 311
Variation annuelle	s.o.	8,0 %	34,2 %	18,9 %	– 17,2 %	24,6 %	6,3 %
Variation pour la période							**89,1 %**
Coût par enquête ou inspection	n.d.	n.d.	n.d.	1 114	936	889	731
Variation annuelle	s.o.	n.d.	n.d.	n.d.	– 16,0 %	– 5,0 %	– 17,8 %
Variation pour la période							**– 34,4 %**
Coût par visite	n.d.	n.d.	30	32	30	40	42
Variation annuelle	s.o.	n.d.	n.d.	6,7 %	– 6,3 %	33,3 %	5,0 %
Variation pour la période							**40,0 %**

Sources : Rapports annuels de gestion de la RACJ et système comptable du gouvernement.

Coût par décision : hausse de près de 90 p. cent.

4.47 Nos travaux font ressortir une nette augmentation du coût de chacune des décisions rendues par les régisseurs juridictionnels, qui est passé de 1 222 à 2 311 dollars, soit une hausse de près de 90 p. cent durant la période visée. Les facteurs qui expliquent ce résultat, si l'on compare les données de 2001-2002 avec celles de 2007-2008, sont :

- la diminution du nombre total de décisions (1 452, contre 801), alors que le nombre de régisseurs juridictionnels est demeuré relativement stable ; il s'ensuit que le nombre moyen de décisions par régisseur a fortement baissé, passant de 129 à 70 par année ;
- la hausse du salaire moyen de ces employés : 88 615 dollars, comparativement à 110 230, soit une augmentation de 24,4 p. cent pendant cette période de six ans.

Augmentation du coût concernant les renseignements donnés aux visiteurs.

4.48 Au chapitre des enquêtes et des inspections, le coût unitaire est à la baisse. Les variations sont d'abord attribuables au nombre de ce type d'interventions – qui ont connu une augmentation depuis quelques années –, puisque les dépenses totales engagées à leur égard sont demeurées relativement stables. Enfin, pour ce qui est de la communication de renseignements aux visiteurs dans les bureaux de la RACJ, le coût de chaque rencontre s'est accru de 40 p. cent en cinq ans, ce qui représente une hausse substantielle. Cette dernière s'explique autant par la diminution des visites que par l'augmentation des coûts totaux.

4.49 Notre analyse des coûts unitaires permet de soulever des questions quant à la productivité observée dans certains secteurs d'activité. Voici quelques interrogations illustrant notre propos :

- La RACJ est-elle aux prises avec une baisse d'efficacité ou un fléchissement de la demande pour ses services ou encore une hausse non justifiée de certains coûts unitaires ?
- Comment contrôler les dépenses et planifier les ressources humaines afin de répondre à la demande tout en respectant les engagements relatifs aux délais figurant dans la DSC ?
- Y a-t-il trop de régisseurs par rapport aux besoins réels ?

4.50 La recherche de réponses adéquates est susceptible de favoriser la mise en place de mesures correctrices, s'il y a lieu.

4.51 Enfin, la RACJ n'effectue pas d'analyse financière ni d'évaluation à l'égard de sa productivité en considérant l'affectation des ressources humaines et en tenant compte du type d'activités. Cet exercice est pourtant des plus utiles pour s'assurer que les sommes disponibles sont utilisées avec efficience.

Plan stratégique, reddition de comptes et déclaration de services aux citoyens

4.52 Le *Plan stratégique 2006-2011* présente la mission de la RACJ, ses valeurs et ses orientations stratégiques. Ce document a été déposé à l'Assemblée nationale le 21 juin 2007. Les orientations stratégiques s'y lisent comme suit :

- adapter le cadre législatif de certains secteurs d'activité à l'évolution des besoins de la société ;
- améliorer le fonctionnement du tribunal administratif ;
- contribuer à la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière de jeu pathologique ;
- assurer à la clientèle des services de qualité.

4.53 Nous avons aussi examiné le rapport annuel de gestion pour 2007-2008. Il a été soumis au ministre en juin 2008 pour approbation. De plus, nous avons vérifié dans quelle mesure les délais annoncés dans la DSC quant à la délivrance des permis, des licences et des attestations sont raisonnables et respectés.

4.54 En ce qui concerne le plan stratégique, nous faisons les constats suivants :

- Certains éléments essentiels se rapportant à la performance des activités de surveillance et de contrôle ne sont pas abordés. Ainsi, contrairement à ce que nous avons observé dans les plans produits par deux autres organisations (l'AGLC et la LCLB), celui de la RACJ ne comporte pas d'objectif à l'égard du taux de conformité des établissements licenciés faisant l'objet d'une inspection ou du pourcentage des établissements licenciés à visiter durant l'exercice.
- Presque tous les objectifs sont imprécis et difficilement mesurables. Bien que des échéances soient fixées pour chacun d'entre eux, ils ne sont pas assortis de moyens ou d'actions favorisant leur atteinte ni de cibles liées aux indicateurs figurant dans le plan stratégique.

Objectifs imprécis et difficilement mesurables.

- Le manque de précision des objectifs stratégiques n'est pas sans conséquence sur la reddition de comptes effectuée dans le rapport annuel de gestion. En effet, pour 7 des 12 objectifs, les résultats présentés ne permettent pas d'évaluer adéquatement la performance : ils sont trop vagues, notamment parce que des cibles précises n'ont pas été établies pour chaque exercice, lorsque cela était requis. De plus, pour 6 des 12 objectifs – dont quelques-uns avaient déjà été formulés dans les plans précédents –, on remarque que les actions sont tardives par rapport aux échéances ou encore qu'il y a peu de travail amorcé.

Actions tardives pour la moitié des objectifs du plan stratégique.

4.55 Le tableau 4 livre notre évaluation globale relativement au plan stratégique et à sa mise en œuvre, en fonction de chaque objectif (nos conclusions et nos commentaires se réfèrent à l'information publiée dans le rapport annuel de gestion pour 2007-2008).

Tableau 4
Évaluation du *Plan stratégique 2006-2011* et de sa mise en œuvre

Objectif	Cible absente ou imprécise	Objectif atteint ou en voie de l'être	Actions tardives ou insuffisantes	Manque d'information pour juger du degré d'atteinte	Commentaires
1. D'ici le 31 mars 2010, poursuivre la révision du cadre légal du secteur des détaillants de boissons alcooliques pour le simplifier et l'adapter aux nouvelles réalités socio-économiques.	✓		✓		• Depuis 2001, la RACJ poursuit l'élaboration des propositions de modifications législatives en vue de la rédaction d'un projet de loi.
2. D'ici le 31 mars 2010, poursuivre la révision du cadre légal du secteur des courses de chevaux et ainsi contribuer à la relance du secteur.	✓		✓		• Les travaux n'ont pas débuté : « La relance de ces travaux est prévue au cours des prochains exercices. »
3. D'ici le 31 mars 2008, poursuivre la révision du cadre réglementaire du jeu de bingo afin de favoriser une répartition équitable des profits pour les organismes de charité ou religieux.		✓			• La nouvelle réglementation est entrée en vigueur en juin 2008.
4. D'ici le 31 mars 2008, améliorer le délai de traitement des dossiers en introduisant de nouvelles approches.	✓	✓			• Deux nouvelles approches sont utilisées. • Les délais en soi sont analysés à l'égard de l'objectif 7.
5. D'ici le 31 mars 2011, resserrer les mesures de contrôle des appareils de loterie vidéo et de vérification des sites d'appareils de loterie vidéo pour lutter contre les excès de jeu.	✓	✓			• En 2007-2008, 520 inspections ont été réalisées comparativement à 327 en 2006-2007. • Une mesure entraînant la suspension de la délivrance de licences d'exploitation de sites d'appareils de loterie vidéo a été mise en vigueur.
6. D'ici le 31 mars 2008, coordonner la mise en place d'un programme d'exclusion volontaire des sites d'appareils de loterie vidéo.			✓		• Les plans stratégiques antérieurs contenaient un objectif similaire. • L'échéance n'a pas été respectée (le projet pilote s'est poursuivi jusqu'en juin 2008).

Tableau 4
Évaluation du *Plan stratégique 2006-2011* et de sa mise en œuvre (suite)

Objectif	Cible absente ou imprécise	Objectif atteint ou en voie de l'être	Actions tardives ou insuffisantes	Manque d'information pour juger du degré d'atteinte	Commentaires
7. D'ici le 31 mars 2011, maintenir ou améliorer, dans certains cas, la performance à l'égard des délais de traitement des demandes de permis et de licences.			✓		• Des cibles sont fixées dans la DSC pour chaque catégorie de permis ou de licences. • Il y a eu amélioration pour quatre catégories. • La situation est demeurée stable quant à trois catégories. • La performance a diminué à l'égard de sept catégories.
8. D'ici le 31 mars 2011, renforcer l'expertise du personnel en matière de services à la clientèle.	✓			✓	• La RACJ déclare ceci dans son rapport annuel : « Différentes formations ont été dispensées à 87 participants pour un total de 48 jours de formation. »
9. D'ici le 31 mars 2010, rendre accessibles sur Internet toutes les décisions rendues par les régisseurs juridictionnels.		✓			• On apprend dans le rapport annuel qu'il y a « 10 306 décisions accessibles sur Internet au 31 mars 2008 » et que « les décisions rendues par la Régie [...] depuis 1999, sont accessibles sur le site Azimut. Au cours des prochains exercices, les décisions de 1994 à 1998 s'y ajouteront. »
10. D'ici le 31 mars 2011, améliorer l'offre de services aux citoyens grâce à une utilisation accrue du mode de prestation électronique de services.	✓			✓	• Les plans stratégiques antérieurs contenaient un objectif similaire. • On a procédé à l'ajout de formulaires dans le site Internet, mais il est impossible d'y faire des transactions en ligne.
11. D'ici le 31 mars 2008, concevoir et mettre en œuvre un plan de relève de la main-d'œuvre.			✓		• Le plan stratégique précédent contenait un objectif similaire. • L'échéance n'a pas été respectée. Le rapport annuel précise ce qui suit : « Les travaux en vue de doter la Régie de cet outil de gestion se poursuivront au cours du prochain exercice. »
12. D'ici le 31 mars 2010, contribuer à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière d'allégement réglementaire et administratif.	✓		✓		• La RACJ affirme que le nombre de formalités est demeuré stable depuis 2004 et qu'il y a eu une légère diminution du coût y afférent.

4.56 Par ailleurs, le rapport annuel fournit peu d'information concernant les responsabilités de la RACJ à l'égard du Programme d'aide aux joueurs pathologiques[6]. Pourtant, elle a déboursé quelque 3 millions de dollars à ce propos, soit près de 20 p. cent de ses dépenses totales. Seules quelques explications sont données ainsi qu'un tableau détaillant les montants en cause. En définitive, il est difficile de voir dans quelle mesure la RACJ a contribué à la réalisation des objectifs du programme et a agi de manière efficace pour pallier cette problématique.

4.57 Relativement à la DSC, la RACJ s'est engagée à respecter des délais liés au traitement des demandes qu'elle reçoit pour certains permis, certaines licences ou certaines attestations. Notre analyse des pratiques auxquelles se livrent les trois autres organisations montre ceci :

- les délais qu'elles se fixent sont similaires à ceux visés par la RACJ ;
- de façon générale, les résultats présentés dans leurs rapports annuels de gestion indiquent que les délais sont respectés.

4.58 Pour ce qui est de la RACJ, plusieurs permis sont délivrés à l'intérieur des cibles. Font exception ceux de bar, de brasserie, de taverne et de club ainsi que ceux d'épicerie, qui autorisent la vente de boissons alcooliques dans les épiceries et les dépanneurs. Nous avons en effet constaté les points suivants :

- Même si le délai visé est de 60 jours pour les permis de bar, de brasserie, de taverne et de club, il a fallu en moyenne 80 jours pour traiter les demandes de cet ordre reçues en 2007-2008. En ce qui a trait aux permis d'épicerie, le délai moyen a été de 38 jours (cible : 30). Or, aucun plan d'action n'a été dressé afin de corriger la situation. L'allongement en matière de traitement peut engendrer des conséquences financières pour des propriétaires devant retarder l'ouverture de leurs établissements.
- Au sujet des permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques, aucun engagement ne figure dans la DSC quant aux délais rattachés à leur délivrance et la RACJ n'en rend pas compte. Pourtant, selon nos travaux, l'attente est longue à l'égard de ces permis et plusieurs abandonnent avant que leur dossier n'aboutisse. Ainsi, 153 permis de ce type ont été accordés depuis mai 2003 ; nous avons calculé que le délai moyen à partir de la réception de la demande a été de 297 jours. De plus, des 289 dossiers ouverts à partir de cette date, 105 étaient encore en traitement, en moyenne depuis 532 jours, et 31 demandeurs avaient interrompu leur démarche.

Délai moyen de 297 jours avant d'obtenir un permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage.

- Les immatriculations d'appareils de loterie vidéo n'ont fait l'objet d'aucun engagement formel sur le plan des délais et il n'y a pas de reddition de comptes à ce propos.

4.59 Une des causes associées aux délais de traitement des permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques est que la RACJ exige une quantité importante de documents (44) pour leur délivrance. D'ailleurs, pour 51 des 105 demandes en traitement durant nos travaux, elle était dans l'attente de pièces. La RACJ a elle-même déterminé que 9 des documents à produire n'étaient pas indispensables, notamment le plan d'affaires.

6. Ce programme est sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux.

4.60 Somme toute, en ce qui a trait à la performance, la RACJ n'analyse pas comme il se doit ses données financières dans le but d'évaluer sa gestion et de se fixer des objectifs précis et mesurables. Il s'ensuit que le plan stratégique, le suivi des activités et le rapport annuel comportent des lacunes ; des mesures correctives sont nécessaires. Enfin, l'absence de plan d'action visant à favoriser le respect des engagements formels en matière de délais nuit directement à la performance.

Comparaison avec d'autres organisations

4.61 Se comparer avec des organisations similaires est un exercice aussi essentiel que révélateur : il offre aux dirigeants la possibilité de revoir les façons de faire et d'améliorer globalement la gestion. Dans le cadre de nos travaux, nous avons notamment examiné les pratiques adoptées par trois autres organisations, soit la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO), la Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique et l'Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC), quant aux activités vérifiées. L'annexe 7 expose les fruits de cet examen.

4.62 Signalons d'abord qu'il y a des différences notables en ce qui a trait aux structures respectives des organisations et aux responsabilités qui leur sont confiées. Par exemple, la RACJ est tenue d'enregistrer les concours publicitaires, une procédure qui n'est pas en usage dans les autres provinces[7]. De plus, elle doit veiller à l'encadrement du secteur des courses de chevaux et de celui des sports de combat professionnels – deux responsabilités qui incombent à des tiers dans les autres provinces. Dans le même ordre d'idées, un corps policier relevant directement de la CAJO est chargé des inspections, ce qui n'est pas le cas du côté de la RACJ.

4.63 Pour que les comparaisons tiennent, il est important de garder à l'esprit ces différences et de nuancer les conclusions en conséquence. Rappelons que l'objectif premier est de recenser les pratiques mises en œuvre dans différents milieux puis d'évaluer la pertinence de les utiliser en les adaptant, au besoin.

4.64 Voici quelques pratiques qui ont retenu davantage notre attention et qui pourraient faire l'objet d'une réflexion plus poussée de la part de la RACJ :

- Au Québec, il faut tenir une audience devant des régisseurs pour qu'un permis soit refusé ou révoqué. Or, en Ontario et en Colombie-Britannique, les directeurs généraux des organisations comparées ont le pouvoir d'autoriser, de refuser ou de révoquer un permis ; ils peuvent aussi imposer des conditions au titulaire. Cette approche est sans contredit plus flexible.
- Les permis d'alcool délivrés au Québec le sont sur une base permanente[8]. La RACJ s'occupe de percevoir chaque année les droits y afférents, sans profiter de l'occasion pour mettre à jour l'information qu'elle détient à l'égard des titulaires ou inviter ces derniers à la confirmer. En Alberta, lors du renouvellement annuel, le titulaire est tenu de certifier l'exactitude des renseignements consignés dans son dossier.

7. Au Canada, le Bureau de la concurrence peut examiner, en vertu de la Loi sur la concurrence, les plaintes formulées par des citoyens quant à la tenue de concours publicitaires.
8. Seules les autorisations d'exploitation temporaire, qui ont une durée de 90 jours, font exception.

- Depuis juillet 2008, le travail effectué par la CAJO quant à la délivrance des permis l'est en fonction du risque, ce qui n'est pas le cas à la RACJ. L'organisation ontarienne prévoit d'ailleurs étendre cette façon de faire aux demandes de renouvellement d'ici la fin de l'année.
- En Alberta, beaucoup plus d'inspections d'établissements titulaires d'un permis d'alcool sont réalisées : leur nombre y a atteint 26 405 en 2006-2007, contre 7 976 au Québec. Les établissements sont visités selon une fréquence établie en tenant compte du risque ; de surcroît, ils sont tous visités au moins une fois dans l'année.

4.65 Notons que la RACJ participe à des réunions avec des organisations exerçant des responsabilités semblables aux siennes. Même si elle a entrepris des travaux d'étalonnage portant sur la CAJO au cours de notre vérification, elle ne présente pas ni n'utilise d'information comparative aux fins de sa reddition de comptes ou de sa gestion.

4.66 Enfin, il est intéressant de constater que des informations concernant d'autres organisations sont disponibles et qu'elles peuvent ouvrir des pistes de réflexion sur les façons de faire.

4.67 **Nous avons recommandé à la Régie :**

- **de préciser ses objectifs en matière de tarification ;**
- **de revoir la pertinence des grilles tarifaires actuelles en visant à alléger la réglementation et à simplifier la gestion ;**
- **d'analyser ses données financières et ses besoins relatifs aux ressources humaines en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion et sa productivité ;**
- **de bonifier son plan stratégique par l'ajout d'objectifs précis et mesurables ainsi que par la prise en compte de la performance ayant trait aux activités de surveillance et de contrôle ;**
- **de prendre des engagements dans sa *Déclaration de services aux citoyens* quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et licences ainsi que d'appliquer un plan d'action pour que ces délais soient respectés ;**
- **de parfaire sa reddition de comptes en incluant dans son rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer sa performance ;**
- **d'examiner les façons de faire d'autres organisations afin de s'inspirer des meilleures pratiques.**

Délivrance des permis, des licences et des attestations

4.68 Les opérations associées à la délivrance des permis, des licences et des attestations de conformité sont au cœur des activités de la RACJ et elles génèrent l'ensemble de ses revenus. Les titulaires doivent acquitter des droits annuels et ils reçoivent à cet égard un avis de facturation généré par le système informatique.

4.69 Nous avons examiné plus précisément les activités reliées à la délivrance des permis d'alcool pour la vente au détail, des permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques ainsi que les attestations quant à l'enregistrement des concours publicitaires.

Permis d'alcool pour la vente au détail

4.70 Les dossiers relatifs au permis d'alcool pour la vente au détail se réfèrent généralement à l'une des situations suivantes : demande faite pour un nouvel établissement, transfert de propriété, changement d'emplacement ou modification du permis (par exemple, ajout d'une aire de service sur une terrasse).

4.71 Un permis ne peut être exploité par une personne autre que son titulaire. Lorsqu'il y a transfert de propriété, la RACJ peut autoriser temporairement le demandeur à bénéficier du permis en vigueur s'il en a fait mention dans le formulaire rempli à l'égard du transfert. Des frais additionnels de 500 dollars sont susceptibles d'être facturés à celui-ci s'il n'a pas sollicité d'autorisation d'exploitation temporaire alors qu'il aurait dû le faire.

4.72 Le traitement de tout dossier implique une première analyse de la documentation fournie. Ce travail vise, entre autres, à vérifier l'identité du demandeur et à considérer, le cas échéant, les antécédents judiciaires de celui-ci, à établir la capacité d'accueil de l'établissement, à confirmer que l'aménagement des lieux est conforme à la réglementation ainsi qu'à percevoir les droits d'exploitation et autres frais à payer. L'annexe 5 expose en détail le cheminement d'une demande de permis d'alcool pour la vente au détail.

4.73 Au 31 mars 2008, on dénombrait près de 22 000 établissements licenciés détenant près de 33 000 permis d'alcool. Le tableau 5 en montre la répartition par catégories d'établissements pour ce qui est des deux derniers exercices.

Tableau 5
Nombre de permis d'alcool pour la vente au détail en vigueur au 31 mars*

	2007	2008
Bars, brasseries, tavernes et clubs	13 084	13 098
Restaurants	11 174	11 352
Épiceries	8 305	8 210
Autres établissements	267	252
Total	**32 830**	**32 912**

* Sont exclus les permis de réunion autorisant, pour une période que détermine la RACJ, la vente ou le service de boissons alcooliques pour consommation à un endroit donné et pour un événement précis. La RACJ a délivré 31 830 permis de ce type en 2006-2007 et 32 523 en 2007-2008.

Source : Rapport annuel de gestion de la RACJ pour 2007-2008.

4.74 Par ailleurs, entre le 1er avril 2006 et le 31 décembre 2007, la RACJ a reçu 11 069 demandes pour de tels permis. Le tableau 6 ventile ces dernières selon les situations en cause et précise la composition de l'échantillon ayant fait l'objet de notre vérification.

Tableau 6
Demandes de permis d'alcool pour la vente au détail reçues entre le 1er avril 2006 et le 31 décembre 2007

	Population		Échantillon	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Nouvel établissement	1 156	10	3	5
Transfert de propriété	3 534	32	36	55
Changement d'emplacement	127	1	3	5
Modification du permis	6 252	57	23	35
Total	**11 069***	**100**	**65**	**100**

* Sont exclues les 4 776 autorisations d'exploitation temporaire découlant de transferts de propriété ; si elles sont prises en compte, le nombre total de demandes est de 15 845.

4.75 Nous avons donc sélectionné 65 dossiers, de manière aléatoire, parmi l'ensemble des demandes. Nous voulions nous assurer que tous les documents pertinents avaient été obtenus et que les renseignements fournis avaient été dûment analysés. Plus précisément, nous nous sommes penchés sur les travaux de la RACJ portant sur l'identité du demandeur, la capacité d'accueil de l'établissement et l'aménagement des lieux ; nous avons également vérifié si un avis avait été publié, puis envoyé à la municipalité concernée et aux corps policiers lorsque cela était requis. Enfin, nous avons examiné si la RACJ avait perçu correctement les droits et autres frais afférents aux permis et si elle avait tenu à jour les données stockées à l'aide de son système informatique.

4.76 Nos travaux ont révélé que 86 p. cent des dossiers échantillonnés (soit 56 dossiers sur 65) comportaient au moins une lacune significative. Dans ces cas, la RACJ a délivré l'autorisation d'exploiter sans avoir obtenu toute l'information nécessaire en temps opportun ou fait une analyse suffisante de celle qui était à sa disposition.

Au moins une lacune significative dans 86 p. cent des dossiers vérifiés.

4.77 En utilisant le plan d'échantillonnage[9] et les résultats relatifs à l'échantillon, nous avons estimé, par extrapolation, le pourcentage de dossiers problématiques dans la population visée. Associé à cette estimation, un intervalle de confiance à 90 p. cent a aussi été établi. Ainsi, nous sommes certains à 90 p. cent que la proportion des demandes formant la population se trouve dans l'intervalle. Comme en fait état le tableau 7, nous avons calculé qu'entre 79 et 95 p. cent des dossiers comportaient au moins une lacune significative.

9. Un échantillon aléatoire simple a été tiré parmi l'ensemble de la population de demandes (15 845). Toutefois, nous avons extrapolé nos résultats par rapport à une population de 10 102 demandes, en excluant les 4 776 autorisations d'exploitation temporaire, rattachées à des transferts de propriété, ainsi que 967 demandes de révocation de permis, pour lesquelles les lacunes soulevées ne pouvaient pas être présentes. Les demandes échantillonnées ont été pondérées afin de tenir compte de cette situation.

Tableau 7
Fréquence des lacunes significatives dans le traitement des demandes de permis d'alcool pour la vente au détail

Nature de la demande	Nombre de dossiers visés			
	Aucune lacune	Une lacune	Deux lacunes	Trois lacunes
Échantillon (65 dossiers)				
Nouvel établissement	–	–	3	–
Transfert de propriété	5	19	12	–
Changement d'emplacement	–	2	1	–
Modification du permis	4	8	10	1
Total	**9**	**29**	**26**	**1**
	14 %	**45 %**	**40 %**	**1 %**
			86 %	
Population (10 102 dossiers)				
Limite inférieure*	490	3 193	2 953	–
	5 %	32 %	30 %	–
			7 739	
			79 %	
Limite supérieure*	2 111	5 529	5 448	640
	21 %	55 %	53 %	6 %
			9 864	
			95 %	

* Nous avons estimé, par extrapolation, le nombre de dossiers problématiques ou non dans l'ensemble de la population selon le plan d'échantillonnage déjà expliqué dans la note de bas de page n° 9.

4.78 Nous avons également réparti les dossiers problématiques selon le ou les aspects faisant l'objet de lacunes (tableau 8).

Tableau 8
Nature et répartition des lacunes significatives dans le traitement des demandes de permis d'alcool pour la vente au détail

Nature de la demande	Nombre de dossiers problématiques		
	Identité du demandeur	Capacité d'accueil de l'établissement et aménagement des lieux	Avis à la municipalité et aux corps de police
Échantillon (65 dossiers)			
Nouvel établissement	3	3	–
Transfert de propriété	20	22	1
Changement d'emplacement	3	1	–
Modification du permis	16	14	1
Total	**42**	**40**	**2**
Population (10 102 dossiers)			
Limite inférieure*	5 670	4 914	–
	58 %	50 %	–
Limite supérieure*	8 253	7 409	804
	79 %	72 %	8 %

* Nous avons estimé, par extrapolation, le nombre de dossiers problématiques dans l'ensemble de la population selon le plan d'échantillonnage déjà expliqué dans la note de bas de page n° 9.

Identité des demandeurs

4.79 Lors du traitement des dossiers, la RACJ doit valider l'identité des demandeurs, incluant les administrateurs et les actionnaires pour une personne morale. Le cas échéant, il faut aussi examiner les antécédents judiciaires des individus ou leurs infractions passées quant aux lois et règlements encadrant la vente de boissons alcooliques. S'il s'agit d'un permis de bar, de brasserie ou de taverne, la RACJ peut s'appuyer sur les résultats d'une enquête policière pour arrêter sa décision.

4.80 Toutefois, aucune directive ou procédure ne vient spécifier aux employés concernés les étapes à suivre et les actions à accomplir lors de l'analyse tout en considérant le type de demande à traiter. Notamment, aucun critère formel ne leur permet de déterminer si les corps de police doivent ou non investiguer.

4.81 Lorsqu'il n'y a pas d'enquête policière, l'information relative aux antécédents judiciaires est validée en consultant la banque des Plumitifs, soit les fichiers des palais de justice. Entre autres, ces derniers donnent accès à l'historique des différents dossiers judiciaires de nature criminelle et pénale[10], qu'ils soient associés à une personne physique ou morale. Les préposés de la RACJ peuvent aussi vérifier les renseignements compilés antérieurement à l'égard du demandeur et de l'établissement à l'aide de ses systèmes d'information. Si le dossier s'avère problématique, il est envoyé aux régisseurs d'instruction ou à la Direction du contentieux afin que soit évaluée la pertinence de tenir une audience. Au bout du compte, ce sont les régisseurs qui prennent la décision relative à la délivrance du permis quand la situation présente des difficultés ou est matière à litige.

10. Ainsi, les actes de nature criminelle sont associés à des dérogations au Code criminel du Canada, alors que les actes de nature pénale, en ce qui a trait à la RACJ, sont principalement associés aux infractions en matière de boissons alcooliques, comme la possession de bouteilles non timbrées.

4.82 De façon générale, nous avons noté que la RACJ ne fait pas tous les travaux d'analyse et de recherche appropriés concernant l'historique des demandeurs et des établissements (enquêtes, inspections, suspensions ou révocations de permis, etc.). L'information à vérifier est pourtant disponible dans les données qu'elle compile grâce à ses propres systèmes. De plus, contrairement à ce qui est prévu par la réglementation, elle n'exige pas qu'une copie de l'acte de naissance soit jointe au formulaire du demandeur. Par conséquent, ce dernier document peut comporter des erreurs quant au prénom, au nom de famille ou à la date de naissance de la personne visée.

4.83 Globalement, nous pouvons conclure qu'il est probable (90 fois sur 100) que, parmi les 10 102 dossiers constituant notre population, 58 à 79 p. cent d'entre eux n'ont pas fait l'objet de démarches adéquates quant à l'identité des demandeurs et à la vérification des antécédents judiciaires.

4.84 Pour ce qui est des 65 dossiers que nous avons scrutés, la RACJ a fait conduire une enquête policière dans 23 cas. Les 42 autres demandes n'ont pas donné lieu aux démarches qu'elle aurait dû entreprendre en matière d'antécédents puisque la recherche de données probantes dans la banque des Plumitifs n'a pas été effectuée correctement :

Démarches insatisfaisantes quant à la vérification des antécédents judiciaires.

- À l'égard de 29 dossiers, il n'y avait aucune trace quant à la vérification des antécédents.
- Concernant 13 autres dossiers, seuls les actes criminels ont été contrôlés. Ainsi, ceux de nature pénale ont été laissés pour compte, qu'ils se rapportent à une personne physique ou morale.

4.85 Nous avons consulté la banque pour voir si des renseignements de cet ordre y étaient consignés et, pour 3 des 42 dossiers, il y avait présence d'antécédents judiciaires ; la RACJ n'avait pas relevé ces éléments qui, de ce fait, n'ont pas été considérés.

Capacité d'accueil de l'établissement et aménagement des lieux

4.86 Afin d'établir la capacité d'accueil d'un établissement et de s'assurer que son aménagement est conforme à la réglementation, la RACJ se base sur l'information que lui communique le demandeur, soit les plans et un tableau qui détaille les calculs faits en ce sens (ces documents sont habituellement préparés par des architectes ou des ingénieurs) ; elle se fonde aussi sur des photographies qu'on lui fait parvenir. Il est essentiel que la limite maximale fixée soit représentative de la réalité pour garantir la sécurité de la clientèle.

4.87 Nos travaux ont montré que, généralement, la documentation exigée avait été produite. Par contre, l'analyse ou la validation concernant les informations fournies étaient souvent déficientes. Ainsi, nous pouvons affirmer (avec un intervalle de confiance de 90 p. cent) que la proportion des demandes comportant une lacune quant à la détermination de la capacité d'accueil ou à l'examen des informations se situe entre 50 et 72 p. cent. En effet, plusieurs incohérences auraient dû susciter des actions concrètes de la part de la RACJ pour clarifier la situation. Une supervision accrue des préposés ferait en sorte que les dossiers plus complexes et plus à risque soient traités correctement. Les paragraphes suivants illustrent bien, par quelques exemples, ce problème à l'égard des 65 dossiers vérifiés :

Problèmes fréquents concernant le calcul de la capacité d'accueil.

- Pour 28 des 51 dossiers qui exigeaient le recours au tableau visant à calculer la capacité d'accueil, celui-ci faisait problème : ou bien il n'était pas rempli adéquatement, ou bien les données inscrites étaient erronées. Par conséquent, cet outil ne permettait pas de bien quantifier la limite permise en la surévaluant. En pareil cas, les calculs n'étaient pas faits avec les bons paramètres. Par exemple, la capacité d'accueil était régulièrement établie en fonction d'un bar pour la consommation debout (0,40 mètre carré par personne), alors qu'il s'agissait d'un bar avec tables et chaises (1,20 mètre carré par personne). Ce genre de confusion avait pour effet d'augmenter indûment le nombre de clients potentiels, souvent de plus de 20 p. cent. Ainsi, à l'égard d'un dossier examiné dans le cadre de nos travaux concernant les enquêtes et les inspections, nous avons observé ceci : une visite du service d'incendie de la municipalité – ultérieure à la délivrance du permis – l'a amené à constater que la capacité d'accueil de l'établissement était de 149 personnes, tandis que le tableau signé par l'architecte mandaté par le demandeur indiquait 490, évaluation qui avait été acceptée par la RACJ. Une fois avisée, cette dernière a pris des mesures pour corriger la situation. Elle devrait tout de même utiliser des mécanismes pour valider l'information mise à sa disposition avant la délivrance du permis, en effectuant par exemple une visite des établissements à risque.
- À 5 reprises, les plans n'étaient pas conformes à la réglementation ou les photos ne coïncidaient pas avec ces derniers. Parfois, les photos avaient été prises lors de rénovations et il était impossible d'avoir une idée juste du résultat final. Dans d'autres cas, les tables étaient plus nombreuses sur les clichés que ce qui était prévu dans les plans.

4.88 Par ailleurs, en ce qui a trait au permis d'épicerie, le travail de la RACJ porte sur le respect du ratio de denrées alimentaires[11] – caractéristique principale liée à l'obtention de ce type de permis. Pour 7 demandes, la RACJ n'a pas vérifié de manière rigoureuse si le ratio était respecté. Les documents contenus dans 2 des dossiers en question font clairement ressortir des contradictions par rapport aux éléments déclarés par les demandeurs.

Avis à la municipalité et aux corps de police

4.89 Pour certains permis, la *Loi sur les permis d'alcool* exige qu'un avis de la demande soit publié dans au moins un journal circulant sur le territoire municipal local où doit être situé l'établissement. Le secrétaire-trésorier ou le greffier de la municipalité en cause ainsi que le directeur du corps de police concerné doivent aussi être avisés. Selon notre vérification, ces exigences ont été remplies dans la plupart des cas (38 sur 40). Conséquemment, les résultats de notre extrapolation quant à l'ensemble des demandes de permis, dont les résultats sont présentés dans le tableau 8, indiquent qu'un faible pourcentage des dossiers formant la population étaient problématiques relativement à cet aspect.

11. Pour que le permis soit accordé, ce ratio doit être supérieur à 51 p. cent et représenter l'inventaire des denrées alimentaires en fonction de l'inventaire total, excluant les produits alcooliques.

Droits et autres frais

4.90 Les droits payables pour l'obtention d'un permis sont prévus par le *Règlement sur les droits et les frais payables en vertu de la Loi sur les permis d'alcool*. À cet égard, nos travaux indiquent que le calcul des sommes demandées est conforme à la tarification en vigueur.

4.91 Toutefois, si une autorisation d'exploitation temporaire est requise pour couvrir le délai entre le début des activités et la délivrance du permis, la RACJ peut, comme nous l'avons déjà signalé, facturer 500 dollars de plus lorsque la demande est effectuée en retard. L'imposition de ces frais additionnels est laissée à la discrétion des régisseurs. Or, l'information ne leur est pas toujours communiquée afin qu'ils statuent sur cette question.

4.92 Parmi tous les dossiers échantillonnés, 24 renvoyaient à des demandes susceptibles de donner lieu à pareils frais. La RACJ n'a exigé ces frais qu'une seule fois. Pour les 23 autres dossiers, la situation aurait dû être examinée par les régisseurs. La valeur potentielle quant à la décision d'imposer des frais additionnels à l'égard de ces demandes tardives se chiffre à 11 500 dollars. Quant à la population des dossiers similaires, nous estimons, par extrapolation[12], que la RACJ aurait pu percevoir entre 640 000 dollars (limite inférieure) et 1 320 500 dollars (limite supérieure) à ce titre. Il serait donc souhaitable que l'information soit communiquée en temps opportun aux régisseurs afin qu'ils décident d'exiger ou non les 500 dollars pouvant l'être.

Système d'information

4.93 Une des principales conditions pour planifier correctement les travaux liés à la délivrance des permis et à la surveillance des activités des titulaires est de bien connaître la situation de ces derniers. La RACJ se sert d'un système informatique afin de traiter les données recueillies à cet égard. Ce système est exploité par les préposés lors de l'analyse des demandes ainsi que par les agents de la RACJ ou les policiers dans le cadre des enquêtes et des inspections. Toutefois, nous avons noté des lacunes quant à l'information stockée à l'aide du système. En effet, dans 25 des 65 dossiers examinés, les noms des personnes associées à l'établissement, comme les actionnaires ou les administrateurs de celui-ci, n'avaient pas été compilés ou ne correspondaient pas à ceux figurant dans la documentation.

Des rapports de police n'ont pas été consignés.

4.94 De plus, bien que le système permette aux divers corps policiers d'enregistrer directement les informations ayant trait à leurs interventions avant même d'expédier le dossier physique à la RACJ, les données relatives aux inspections et aux infractions ne sont pas toutes consignées dans la banque de données du système. C'est le cas pour 13 des 37 rapports de police que nous avons sélectionnés. Pourtant, un protocole d'entente prévoit que les policiers saisissent au besoin, dans le système informatique de la RACJ, les renseignements relatifs aux inspections réalisées, aux infractions constatées et à l'exécution des sanctions imposées par la RACJ.

4.95 En fait, la RACJ devrait veiller à ce que les renseignements pertinents concernant les inspections et les infractions soient bel et bien versés dans cette banque, dans le but d'en rendre la consultation efficace.

---

12. Nous avons estimé, par extrapolation, le nombre de dossiers problématiques dans l'ensemble de la population selon le plan d'échantillonnage déjà expliqué dans la note de bas de page n° 9.

Permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques

4.96 Toute personne autre que la Société des alcools du Québec qui désire exploiter un établissement pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques doit obtenir de la RACJ soit un permis de production artisanale, soit un permis de producteur artisanal de bière, soit l'un des cinq permis industriels suivants : brasseur, distributeur de bière, distillateur, fabricant de vin, fabricant de cidre. Un permis d'entrepôt peut aussi être délivré lorsque le producteur désire conserver ses produits en dehors des lieux de fabrication. Au 31 mars 2008, le total des permis en vigueur en matière de fabrication, de distribution ou d'entreposage s'élevait à 803.

4.97 Entre le 1er mai 2003 et le 15 février 2008, la RACJ a reçu 289 demandes à l'égard de tels permis. Ces dernières renvoyaient surtout à quatre situations : nouvel établissement, transfert de propriété, changement d'emplacement ou modification du permis (ajout notamment d'une terrasse adjacente à l'aire de production).

4.98 L'examen de 10 dossiers appartenant à cette catégorie nous a amenés à conclure que la RACJ a effectué un travail adéquat pour s'assurer du respect des exigences de la loi et de la réglementation, malgré un problème relatif aux délais, comme nous l'avons déjà mentionné dans la section intitulée « Plan stratégique, reddition de comptes et déclaration de services aux citoyens ».

Enregistrement de concours publicitaires

4.99 La RACJ a la responsabilité légale de l'enregistrement de concours publicitaires et de la perception des droits exigibles en pareilles circonstances. La plupart du temps, on parle ici d'une entreprise qui tient un concours à la télévision ou dans les journaux dont le résultat est l'attribution d'un prix, et ce, dans l'objectif de promouvoir ses intérêts commerciaux.

4.100 La réglementation relative aux concours publicitaires vise principalement à protéger le public ; elle établit également les modalités concernant la perception des droits fixés par la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*. Pour tout concours dont la valeur totale des prix est comprise entre 100 et 1 000 dollars, les organisateurs doivent procéder à l'enregistrement de l'évènement cinq jours avant sa tenue et payer les droits y afférents. Lorsque les prix offerts valent conjointement plus de 1 000 dollars, il faut aviser la RACJ 30 jours avant que l'évènement soit rendu public. Enfin, si la valeur totale des prix excède 2 000 dollars, les organisateurs doivent, en plus d'enregistrer l'évènement et de payer les droits, fournir les règles du concours ainsi que le texte de la réclame 10 jours avant sa tenue, et la RACJ doit vérifier que ces éléments sont conformes à la réglementation. En fait, pour un concours dont la somme des prix est inférieure à 2 000 dollars, le travail de la RACJ consiste essentiellement à l'enregistrer et à percevoir les droits.

4.101 Les seuils donnant lieu à l'enregistrement des concours publicitaires sont bas. Il s'ensuit que, pour plusieurs évènements, il faut acquitter des droits représentant 10 p. cent de la valeur du ou des prix offerts ; cette règle s'applique quand le concours est exclusif aux personnes résidant au Québec[13]. Or, ni les seuils ni les modalités relatives au calcul des droits n'ont été révisés depuis 1978.

Modalités relatives à la perception des droits : aucune révision depuis 1978.

4.102 Une analyse des coûts-bénéfices permettrait de faire le point sur l'enregistrement des concours publicitaires et de rectifier le tir, s'il y a lieu, en visant notamment à éliminer l'excès de formalités. À notre avis, plusieurs évènements actuellement assujettis à la réglementation, eu égard à la valeur totale des prix offerts, ne le seraient plus. À titre d'exemple, si le seuil de 100 dollars avait été porté à 300 dollars (montant de 1978 indexé approximativement à la valeur de 2008), les organisateurs de 720 concours ayant eu lieu entre le 1er avril 2006 et le 31 décembre 2007 n'auraient pas été tenus de les enregistrer ni de verser à la RACJ 10 596 dollars.

4.103 En 2007-2008, 7 880 concours publicitaires ont été dûment enregistrés, contre 7 091 en 2006-2007 et 6 929 en 2005-2006. En dépit de l'augmentation survenue au cours de cette période, plusieurs ont tenu de tels évènements sans en avoir informé la RACJ alors qu'il étaient légalement tenus de le faire et, par conséquent, sans avoir acquitté les droits y afférents.

Plusieurs concours publicitaires n'ont pas été enregistrés.

4.104 À preuve, la RACJ a examiné, en mai et en juin 2007, 117 annonces parues dans quelques journaux à l'égard de concours entourant une situation donnée. Or, 64 parmi ceux-ci (55 p. cent) n'avaient pas été enregistrés. Par la suite, la RACJ a communiqué avec les organisateurs et ainsi recouvré 22 000 dollars, soit les droits exigibles pour ces 64 concours. Malgré cela, elle n'a pas mis en place de mécanisme systématique et rigoureux assurant la vérification des réclames sur une base régulière, ce qui pourrait favoriser la perception des sommes qui lui sont dues et accroître d'autant ses revenus annuels.

4.105 Nous avons par ailleurs scruté 30 dossiers ayant trait à des concours publicitaires qui s'étaient déroulés entre le 1er avril 2006 et le 31 décembre 2007 et qui offraient des prix valant plus de 2 000 dollars (les évènements avaient été enregistrés auprès de la RACJ comme le veut la loi en pareilles circonstances). Cet exercice a fait ressortir les problèmes suivants :

- Fréquemment (25 des 30 dossiers), le délai légal de 30 jours concernant l'enregistrement n'a pas été respecté par l'organisateur. Pour 18 dossiers, les règles du concours n'ont pas été fournies à l'intérieur du délai prescrit (au moins 10 jours avant l'évènement) tandis que 24 dossiers présentaient le même problème de retard quant à l'envoi du texte de réclame. Une telle situation n'est guère propice à l'accomplissement par la RACJ, en temps opportun, de gestes lui permettant de bien jouer son rôle en matière de protection du public.

  Délais légaux non respectés par les organisateurs.

- Afin de protéger les participants, la réglementation exige parfois que l'organisateur verse un cautionnement ; c'était le cas pour 7 des concours formant notre échantillon. Dans 3 dossiers, nous n'avons retracé aucune preuve confirmant le dépôt de la somme requise.

13. Les pourcentages peuvent varier, allant de 0,5 à 10 p. cent selon les catégories de participants.

- Après l'évènement, l'organisateur est tenu de fournir à la RACJ un rapport par écrit dans les 60 jours suivant la désignation des gagnants[14]. Or, ce délai a été dépassé 6 fois sur 30 et, pour 2 autres concours, aucun rapport n'a été acheminé.

4.106 Un élément positif mérite d'être signalé : ainsi, à l'égard des 30 dossiers, les droits ont tous été perçus de même que les intérêts liés aux retards.

Dispositions réglementaires et administratives

Délivrance des permis : manques en matière d'encadrement, d'assurance de la qualité et de gestion des risques.

4.107 À la lumière de nos travaux, force est de conclure que les activités se rapportant à la délivrance des permis, des licences et des attestations ne sont pas toujours réalisées suivant les dispositions légales et réglementaires. Les lacunes relevées s'expliquent notamment par l'absence de procédures ou de directives écrites qui viendraient baliser l'examen des demandes par le personnel de la RACJ pour accroître la rigueur et l'uniformité des diverses interventions. Les manques relatifs aux pratiques de l'entité en matière d'encadrement, d'assurance de la qualité et de gestion des risques ne contribuent pas à optimiser les processus.

La réglementation est lourde.

4.108 Parmi les facteurs importants qui contribuent aussi aux problèmes que nous avons notés, il faut mentionner la lourdeur de la réglementation visant les secteurs d'activité sous la responsabilité de la RACJ. Nous pensons, entre autres, aux grilles tarifaires très détaillées et aux exigences concernant les concours publicitaires assortis de prix de peu de valeur. Cette réglementation n'a pas été revue depuis plusieurs années, comme nous l'avons expliqué précédemment.

4.109 Le gouvernement du Québec a défini une politique relative à l'allégement réglementaire et administratif. Voici les cibles fixées : limiter la croissance du volume des formalités administratives imposées aux entreprises entre 2004 et 2007 et réduire de 20 p. cent le coût de ces formalités pour la période allant de 2005 à 2010.

4.110 La RACJ est un des organismes dont les actions doivent concourir à l'atteinte de ces cibles. D'ailleurs, dans son plan stratégique pour 2006-2011, elle s'est donné l'objectif de contribuer à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière d'allégement réglementaire et administratif, sans pour autant préciser son apport. Le rapport annuel pour 2007-2008 de l'entité indique que le nombre de formalités est demeuré stable depuis 2004 et qu'il y a eu une légère diminution du coût y afférent. Elle estime que cette diminution est de l'ordre de 0,4 p. cent par rapport au coût global associé aux formalités imposées aux entreprises, ce qui, selon notre point de vue, s'avère minime. En plus des exigences considérables auxquelles sont soumis les demandeurs, les dispositions légales qu'il faut appliquer rendent laborieux le traitement des dossiers. En simplifiant les règles et les tarifs, la RACJ dégagerait sans doute des marges de manœuvre en matière de ressources financières et humaines afin de mieux répondre à sa mission.

14. Le rapport doit être fourni uniquement pour les concours offrant des prix dont la valeur totale excède 2 000 dollars.

4.111 Nous avons recommandé à la Régie :

- de mettre en place des procédures formelles ainsi que des directives explicites à l'égard du processus lié à la délivrance des permis, des licences et des attestations ;
- d'instaurer des mécanismes d'encadrement et de contrôle de la qualité pour s'assurer que toutes les activités nécessaires ont été réalisées comme il se doit avant d'accorder un permis, une licence ou une attestation ;
- d'informer adéquatement et en temps utile les régisseurs en ce qui a trait aux demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard ;
- de veiller à la mise à jour de l'information stockée à l'aide de ses systèmes concernant les titulaires de permis, de licences et d'attestations ;
- de voir à ce que les dispositions légales portant sur les concours publicitaires soient respectées ;
- de veiller à la mise à jour de la réglementation en s'assurant que les obligations qui en découlent sont pertinentes et qu'elles n'entraînent pas un nombre indu de formalités administratives.

Enquêtes et inspections

4.112 Une fois le permis accordé, il incombe à la RACJ de surveiller les activités du titulaire. L'annexe 6 détaille le processus mis en œuvre à cet effet. Les principaux acteurs sont, à l'interne, la Direction des enquêtes et de l'inspection ainsi que la Direction du contentieux et, à l'externe, les forces policières.

4.113 Les différents corps de police procèdent à des enquêtes et à des inspections auprès des établissements licenciés. Ces interventions sont d'abord liées au programme ACCES (Actions concertées pour contrer les économies souterraines). Quant à la Direction des enquêtes et de l'inspection de la RACJ, son personnel effectue aussi des visites chez les titulaires afin de s'assurer que ceux-ci se conforment à la réglementation[15].

4.114 La Direction du contentieux, pour sa part, fait le suivi des rapports qui lui sont transmis. Si la nature de l'infraction le justifie et si la qualité de la preuve le permet, elle engage une démarche dans le but de convoquer la personne prise en défaut à une audition tenue devant les régisseurs juridictionnels, qui peuvent décider de suspendre ou de révoquer l'autorisation d'exploiter. Lorsqu'on estime que cette démarche n'est pas opportune, il arrive qu'un avis de correction soit envoyé au titulaire. Le tableau 9 ventile, par types d'établissements ou par thèmes, le nombre d'activités de surveillance (enquêtes et inspections) conduites durant les deux derniers exercices.

15. Étant donné leur caractère plus technique, les enquêtes et les inspections réalisées chez les titulaires d'un permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques sont confiées à la direction responsable de la délivrance de ce type de permis.

Tableau 9
Portrait des activités de surveillance (nombre d'enquêtes et d'inspections)

	2006-2007	2007-2008
RACJ		
Bars, brasseries, tavernes et clubs	69	71
Bars, brasseries, tavernes et clubs (récupération d'un permis révoqué pour cause de non-paiement des droits annuels)	86	105
Fabricants de boissons alcooliques	112	169
Exploitants d'appareils de loterie vidéo	327	520
Exploitants d'appareils d'amusement (validation de vignettes)*	392	543
Courses de chevaux**	315	199
Bingos	54	66
Concours publicitaires et tirages	8	10
Sous-total	**1 363**	**1 683**
Corps de police		
Bars, brasseries, tavernes et clubs (programme ACCES)	7 795	8 019
Total	**9 158**	**9 702**

* En règle générale, la validation se fait en même temps que la vérification d'appareils de loterie vidéo.

** Le décompte des interventions comprend la présence d'inspecteurs de la RACJ dans les hippodromes pendant les courses ainsi que les enquêtes et inspections réalisées dans ce secteur.

Source : Rapports annuels de gestion de la RACJ.

Les inspections ne sont pas planifiées en fonction d'une analyse documentée des risques.

4.115 En 2007-2008, plus de 63 p. cent de toutes les interventions de la RACJ ont été menées auprès d'exploitants d'appareils de loterie vidéo ou d'amusement ; aucune analyse documentée des risques n'appuyait pourtant cette orientation. Une situation comparable s'observe à l'égard des fabricants, groupe qui englobe les distributeurs de bière, les propriétaires d'entrepôts de même que les producteurs artisanaux ou industriels. Près de 80 p. cent des inspections planifiées et réalisées l'ont été dans des établissements exploités par des producteurs artisanaux ; les autres interventions ont visé des producteurs industriels, dont quelques-uns seulement ont été visités (21 des 109 titulaires de ce genre de permis n'ont jamais fait l'objet d'une inspection). Ici encore, rien n'indique que les risques ont été pris en considération au moment de planifier le travail des inspecteurs.

4.116 Signalons que les trois autres organisations que nous avons choisies à titre comparatif utilisent une approche axée sur les risques pour établir leurs priorités en matière de surveillance et définir l'ampleur des travaux à effectuer. C'est ainsi que l'AGLC privilégie l'inspection des « large dance bars » (deux visites par mois) sur celle des petits restaurants et des clubs privés (une visite par année).

4.117 Par ailleurs, sauf pour les exploitants d'appareils de loterie vidéo, la RACJ n'a pas élaboré de procédure ou de directive, prenant par exemple la forme d'une grille ou d'une liste de vérification, afin d'assurer la qualité et l'uniformité des inspections. Sur ce point, l'AGLC a rédigé un manuel, qui expose la marche à suivre selon la situation ; un tel outil ne peut que favoriser l'efficacité des employés et une uniformité d'application dans les procédés d'inspection.

Pas de procédure ou de directive pour assurer la qualité et l'uniformité des inspections.

4.118 Dans l'objectif d'apprécier la qualité de la surveillance exercée par la RACJ, eu égard à sa mission, nous avons, entre autres, analysé 80 dossiers relatifs à des enquêtes et à des inspections recouvrant l'ensemble des secteurs. Nous avons décelé ces lacunes :

- Plusieurs éléments de la loi ou de la réglementation ont été laissés pour compte dans tous les dossiers. Mentionnons la vérification du registre des personnes ayant gagné plus de 500 dollars en jouant sur des appareils de loterie vidéo, les aspects associés à la pratique du jeu – notamment l'incitation à jouer – et le respect des restrictions de vente pour les fabricants de boissons alcooliques.
- Lors des inspections, la RACJ n'a pas profité de l'occasion pour vérifier si les personnes liées au permis avaient été frappées de condamnations ou si elles avaient commis des infractions aux lois régissant le commerce des boissons alcooliques depuis l'attribution du permis. De plus, pour 10 dossiers, nous avons noté que l'information à l'égard des personnes avait changé sans que les travaux de l'inspecteur aient permis d'en rendre compte ; ainsi, il y avait de nouveaux acteurs, notamment des actionnaires, mais rien ne l'indiquait et, à plus forte raison, aucun renseignement n'était consigné quant à leur identité.

4.119 Finalement, les différents constats présentés dans cette section nous amènent à conclure que les activités de surveillance pourraient être effectuées avec un plus grand souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

4.120 Nous avons recommandé à la Régie :

- **d'intégrer une gestion complète des risques dans la planification de ses activités de surveillance ;**
- **d'instaurer des procédures d'inspection adéquates portant sur tous les éléments pertinents de la réglementation et de veiller au respect de celle-ci.**

4.121 Commentaires de la Régie

« D'entrée de jeu, la Régie adhère à chacune des recommandations contenues dans le rapport. Les observations permettront à la Régie de concentrer ses énergies à implanter des processus visant l'amélioration de la gestion et répondant par le fait même aux recommandations. Ces actions s'inscriront dans la poursuite des efforts déjà investis dans ce domaine au cours des dernières années.

« La Régie élaborera un plan d'action réaliste visant à donner suite aux recommandations. En ce qui a trait à celles nécessitant des modifications législatives ou réglementaires, il appartiendra aux autorités compétentes de donner suite, le cas échéant, aux recommandations de la Régie. »

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des lois, des règlements et des directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que la RACJ délivre les permis, les licences et les attestations avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Critères d'évaluation

La RACJ :

- délivre les documents visés selon des procédures documentées en vue de prendre des décisions qui tiennent compte des risques tout en respectant la réglementation ;
- organise la délivrance de ces documents en minimisant les coûts ;
- dispose d'une analyse des besoins en ressources humaines ;
- délivre les documents demandés en respectant les engagements formulés dans la *Déclaration de services aux citoyens* ;
- tient à jour l'information relative aux titulaires de permis et de licences afin de s'assurer qu'ils se conforment toujours à la réglementation.

Objectif de vérification

S'assurer que la RACJ réalise des activités de surveillance avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Critères d'évaluation

La RACJ :

- effectue une surveillance en fonction de la réglementation et des risques reliés à chacun des secteurs d'activité ;
- encadre ses activités de surveillance à l'aide de guides et de procédures de travail ;
- organise les activités concernées en minimisant les coûts ;
- dispose d'une analyse des besoins en ressources humaines ;
- coordonne ses activités de surveillance avec celles des différentes parties impliquées pour recouvrir adéquatement tous les secteurs d'activité contrôlés ;
- intervient de façon appropriée lorsque des plaintes ou des dérogations sont portées à sa connaissance ;
- documente les procédures adoptées à la suite des activités de surveillance et d'enquête et en fait le suivi.

Objectif de vérification

S'assurer que la RACJ mesure la performance de ses activités et qu'elle en rend compte.

Critères d'évaluation

La RACJ :

- détermine des cibles et des objectifs relatifs à l'accomplissement de sa mission et évalue leur atteinte à l'aide d'indicateurs de performance appropriés ;
- effectue de l'étalonnage avec des organismes comparables ;
- produit un rapport annuel de gestion qui contient de l'information permettant d'apprécier la performance au regard de ses activités.

Annexe 2 – Répartition des dépenses par secteurs d'activité au 31 mars 2008 (en dollars)

	Dépenses directes	Dépenses indirectes	Total	Pourcentage
Alcool	4 890 487	3 065 784	**7 956 271**	60,86
Concours publicitaires	258 673	274 689	**533 362**	4,08
Appareils d'amusement	276 546	228 874	**505 420**	3,87
Tirages et bingos	1 000 474	592 095	**1 592 569**	12,18
Appareils de loterie vidéo	187 622	120 121	**307 743**	2,35
Courses de chevaux	1 131 902	547 612	**1 679 514**	12,85
Sports de combat professionnels	331 581	166 617	**498 198**	3,81
Total	**8 077 285**	**4 995 792**	**13 073 077**	**100,00**

Annexe 3 – Tarification applicable au Québec et en Colombie-Britannique (alcool et jeux)

Tableau A
Grilles tarifaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux (en dollars)

	En vigueur depuis le 1er avril			
	2003		2008	
Alcool – Frais et droits rattachés à un permis et à une autorisation	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**
Détaillants de boissons alcooliques				
Permis de brasserie*	205	466	230	520
Permis de taverne*	205	466	230	520
Permis de restaurant (pour vendre)*	205	480	230	535
Permis de restaurant (pour servir)*	205	480	230	535
Permis de bar*	205	480	230	535
Permis de club*	205	256	230	285
Permis d'épicerie	105	129	115	145
Permis de vendeur de cidre	105	129	115	145
Permis Parc olympique*	105	256	115	285
Permis Terre des hommes*	105	256	115	285
Permis de grossiste de matières premières et d'équipements (pour la fabrication domestique de la bière ou du vin)	105	129	115	145
Permis de détaillant de matières premières et d'équipements (pour la fabrication domestique de la bière ou du vin)	105	129	115	145
Transporteur aérien				
• 1 avion	205	602	230	672
• 2 à 5 avions	205	1 206	230	1 347
• 6 à 20 avions	205	3 618	230	4 037
• 21 à 50 avions	205	6 030	230	6 730
• Plus de 50 avions	205	12 058	230	13 458
Achat, location ou reprise de possession d'un bar, brasserie ou taverne (incluant l'autorisation de l'exploitation temporaire)	415	Selon le type de permis	460	Selon le type de permis
Achat, location ou reprise de possession d'un club, restaurant, épicerie, vendeur de cidre sans modification au permis en vigueur (incluant l'autorisation de l'exploitation temporaire)	315	Selon le type de permis	345	Selon le type de permis
Achat, location ou reprise de possession d'un restaurant avec modification au permis en vigueur (incluant l'autorisation de l'exploitation temporaire)	415	480	460	Selon le type de permis
Autorisation d'exploitation temporaire lors de la faillite ou du décès du titulaire	210	Selon le type de permis	230	Selon le type de permis
Renouvellement de l'exploitation temporaire (pour tout permis)	105	Selon le type de permis	115	Selon le type de permis

* À ces droits s'ajoute le montant variable de 0,75 dollar, multiplié par le nombre de personnes pouvant être admises, jusqu'à un maximum de 800 dollars ou un montant forfaitaire de 50 dollars, pour le permis de club.

Tableau A
Grilles tarifaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux (en dollars) (suite)

	En vigueur depuis le 1er avril			
	2003		2008	
Alcool – Frais et droits rattachés à un permis et à une autorisation	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**
Détaillants de boissons alcooliques (suite)				
Modifications (tout changement au permis en vigueur)	205	Selon le type de permis	230	Selon le type de permis
Changement d'endroit d'exploitation d'un permis de bar, brasserie, taverne, club ou restaurant	310	Selon le type de permis	345	Selon le type de permis
Changement d'endroit d'exploitation d'un permis d'épicerie	210	129	230	Selon le type de permis
Changement temporaire d'emplacement (pour tout permis)	210	Selon le type de permis	230	Selon le type de permis
Permis de réunion				
• Pour servir – tarif par jour (maximum 6 jours)	30		35	
• Pour vendre – tarif par jour (maximum 5 jours)	70		75	
Autorisations				
• Spectacles		336		375
• Danse		336		375
• Projection de films		336		375
Alcool – Frais et droits rattachés à une licence d'appareils de loterie vidéo	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables à la date indiquée sur la facturation**
Licence de manufacturier	584	5 836	650	6 512
Licence de réparateur	118	1 167	132	1 303
Licence d'exploitant de site				
• 1 appareil	97	642	108	717
• 2 appareils	97	701	108	783
• 3 appareils	97	759	108	848
• 4 appareils	97	817	108	911
• 5 appareils	97	876	108	977
Autorisation de transport		118		132
Immatriculation de chaque appareil de loterie vidéo		57		63
Alcool – Frais et droits rattachés à un permis et à une autorisation	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables au 1er octobre de chaque année**	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables au 1er octobre de chaque année**
Fabricants de boissons alcooliques				
Permis de brasseur pour une première demande ou transfert	210	2 851	230	3 183

Tableau A
Grilles tarifaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux (en dollars) (suite)

	En vigueur depuis le 1er avril			
	2003		2008	
Alcool – Frais et droits rattachés à un permis et à une autorisation	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables au 1er octobre de chaque année**	**Montant à joindre à la demande**	**Droits annuels payables au 1er octobre de chaque année**
Fabricants de boissons alcooliques (suite)				
Pour les demandes subséquentes				
• Lorsque le volume des ventes mondiales est égal ou inférieur à 200 000 hl		2 851		3 183
• Lorsque le volume des ventes mondiales est supérieur à 200 000 hl		5 703		6 363
Permis de distillateur				
• Lorsque le volume des ventes mondiales est égal ou inférieur à 3 000 hl	210	2 851	230	3 183
• Lorsque le volume des ventes mondiales est supérieur à 3 000 hl		5 703		6 363
Permis de fabricant de vin	210	1 141	230	1 271
Permis de fabricant de cidre	210	1 141	230	1 271
Permis d'entrepôt	210	229	230	254
Permis de production artisanale	210	284	230	318
Permis de distributeur de bière pour une première demande ou transfert	210	2 851	230	3 183
Pour les demandes subséquentes				
• Lorsque le volume des ventes mondiales est égal ou inférieur à 200 000 hl		2 851		3 183
• Lorsque le volume des ventes mondiales est supérieur à 200 000 hl		5 703		6 363
Autorisation d'exploitation temporaire	105	Selon le type de permis	115	Selon le type de permis
Changement d'endroit d'exploitation	105	Selon le type de permis	115	Selon le type de permis
Autorisations				
• Spectacles		336		375
• Danse		336		375
• Projection de films		336		375
Alcool – Droits rattachés à une approbation de message publicitaire sur les boissons alcooliques		**Montant payable sur réception de la facturation**		**Montant payable sur réception de la facturation**
Approbation d'un message publicitaire audio ou vidéo		105		115
Approbation d'un message publicitaire autre qu'audio ou vidéo		25		25
Alcool – Autres frais				
Chèque sans provision		35		35
Frais additionnels pour paiement hors délais		61		67

Tableau A
Grilles tarifaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux (en dollars) (suite)

	En vigueur depuis le 1er avril	
	2003	2008
Jeux – Frais et droits rattachés à une demande de licence de bingo	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**
Frais d'étude		
• Bingo récréatif	0	
• Tous les autres bingos	115	
• Exploitant de salle de bingo	230	
Licence de bingo		
• Bingo récréatif	0	
• Bingo en salle sans billets-surprise (par évènement)	15	
• Bingo en salle avec billets-surprise (par évènement)	21	Une nouvelle structure de tarification est en vigueur depuis juin 2008.
• Bingo-média (par évènement)	15	
• Bingo de foire ou d'exposition (par évènement)	55	
• Bingo de concession agricole (par jour)	55	
• Bingo dans un lieu d'amusement public (par jour)	55	
Licence d'exploitant de salle de bingo		
• 52 évènements ou moins par année	0	
• Plus de 52 évènements par année		
– Montant de base ;	550	
– Plus l'ajout de ce tarif (par évènement)	12	
Jeux – Autres frais rattachés à une licence de bingo		
Duplicata d'une licence de bingo	20	5
Jeux – Frais et droits rattachés à une licence de tirage ou autres systèmes de loteries	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**
Frais d'administration	25	25
Licence de tirage	3 % du prix de vente totale des billets imprimés ou des objets manufacturés	3 % du prix de vente totale des billets imprimés ou des objets manufacturés
Licence de tirage lors d'une campagne de souscription pour une « levée de fonds »	6 % de la valeur totale des prix offerts	6 % de la valeur totale des prix offerts
Licence de roue de fortune		
• Pour chaque roue de fortune dont les mises sont de 0,25 $ à 2,00 $ (par jour)	100	100
• Pour les autres roues de fortune (par jour)	200	200

Tableau A
Grilles tarifaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux (en dollars) (suite)

	En vigueur depuis le 1er avril	
	2003	2008
Jeux – Frais et droits rattachés à une licence de tirage ou autres systèmes de loteries	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**
Licence de casino-bénéfice		
• Pour chaque table de black jack ou chaque roue de fortune (par jour)	50	50
Jeux – Autres frais rattachés à une licence de tirage ou autres systèmes de loteries		
Duplicata d'une licence de tirage de roue de fortune ou de casino-bénéfice	5	5
Jeux – Droits rattachés à une licence d'appareils d'amusement	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**	**Montant à joindre à la demande ou à l'avis**
Licence de commerçant	200	200
Licence d'exploitant	200	200
Licence d'exploitant – organisme à but non lucratif	12	12
Immatriculation des appareils		
• Chaque appareil de catégorie B	300	300
• Chaque appareil de catégorie C	100	100
• Chaque appareil de catégorie D	25	25
Jeux – Autres frais		
Chèque sans provision	35	35

Source : Site Internet de la RACJ (frais et droits payables par secteurs, dans les publications).

Tableau B
Grilles tarifaires de la Liquor Control and Licensing Branch (en dollars)*

Alcool – Types de permis	Frais de traitement	Frais annuels (1re année)**
Permis de vente – restaurant	475	475
Permis de vente – bar, pub, salon	1 100	1 100
Permis de vente – magasin de détail	s.o.	1 200
Permis de fabricant		
• Distillerie	550	1 100
• Brasserie	550	1 100
• Établissement vinicole	550	550
Permis d'agent	100	100
Permis de brassage ou de vinification libre-service	550	750
Permis de réunion		
• Évènement privé	25	s.o.
• Évènement public	100	s.o.

Jeux – Types de licences	Frais de traitement
Activités de jeu à des fins charitables dont les revenus générés sont supérieurs à 20 000 $	50
Activités de jeu à des fins charitables dont les revenus générés sont inférieurs à 20 000 $	25
Activités de jeu aux foires et aux expositions	150
Activités de jeu dont les revenus générés sont inférieurs à 5 000 $	10

* Il s'agit des grilles en vigueur depuis le 1er décembre 2006.

** Les années subséquentes, les frais sont calculés en fonction des achats d'alcool (en dollars) – sans égard au type de permis.

Source : Site Internet du ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général.

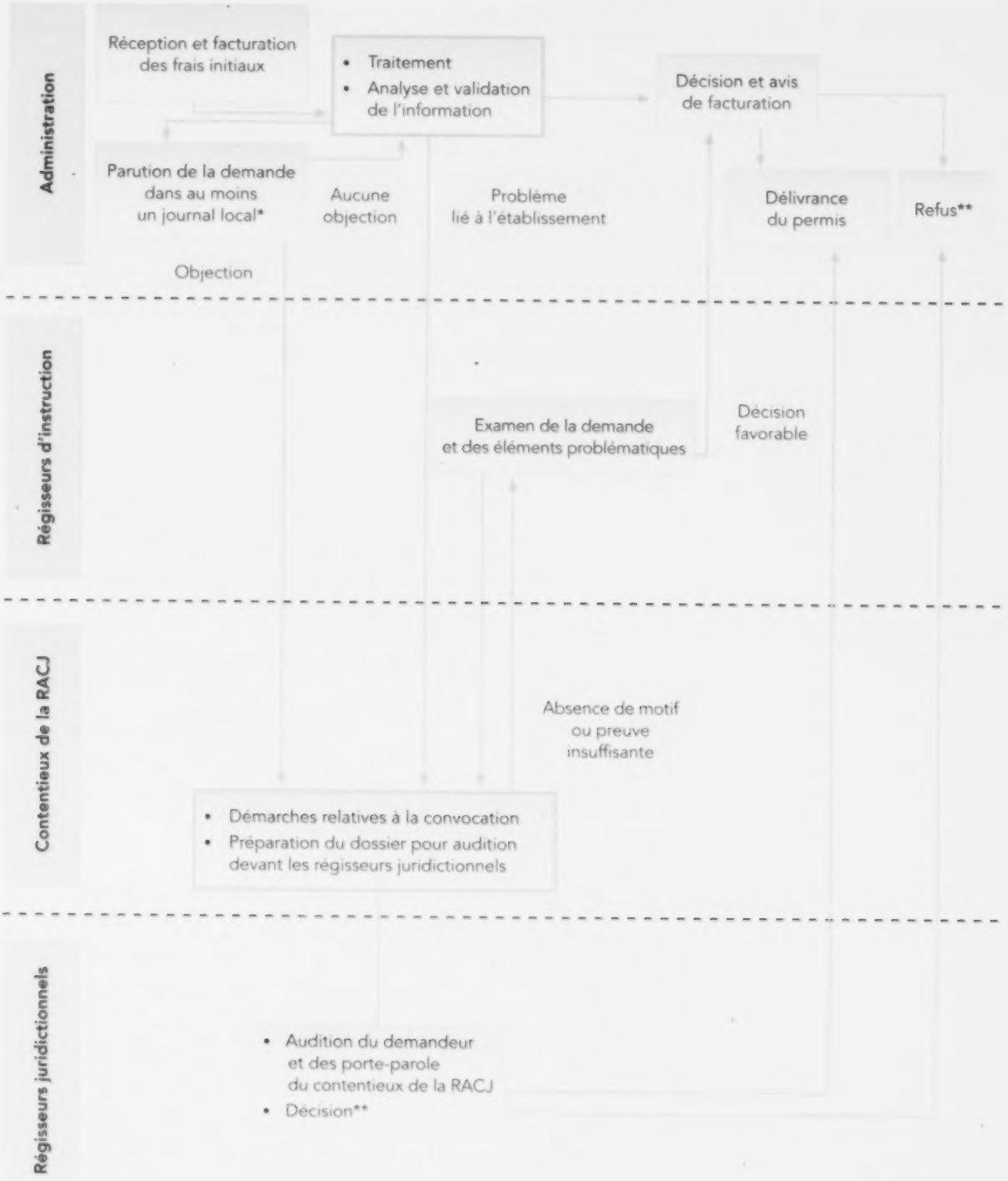
Annexe 4 – Estimation de coûts unitaires en 2007-2008 (en dollars)

	Nombre	Coût total[1]	Coût unitaire
Alcool			
Permis de détaillant ou de fabricant en vigueur	33 715[2]	7 956 271[3]	236
Concours publicitaires enregistrés	7 880	533 362	68
Appareils d'amusement immatriculés	18 799[4]	505 420	27
Tirages et bingos			
Licences de tirage délivrées 1 238 Licences de bingo délivrées 2 328	3 566	1 592 569[5]	447
Appareils de loterie vidéo immatriculés	13 682[6]	307 743[5]	22
Programmes de courses de chevaux tenus	286[7]	1 679 514	5 872
Manifestations de sports de combat professionnels tenues	31[8]	498 198	16 071
Total		**13 073 077**	

1. Les dépenses communes ont été réparties de la façon expliquée dans la note apparaissant sous le graphique 2.
2. Il s'agit du nombre de permis en vigueur au 31 mars 2008 ; 8 649 demandes ont été traitées en 2007-2008 concernant ces permis. Ce nombre exclut les permis de réunion.
3. Ce montant inclut les dépenses relatives aux permis de réunion ; faute d'information suffisante, nous n'avons pu les ventiler.
4. Il s'agit du nombre d'appareils immatriculés au 31 mars 2008 ; 1 046 licences de ce type ont été délivrées en 2007-2008.
5. Ce montant exclut les dépenses couvertes par les 3 millions de dollars provenant du Programme d'aide aux joueurs pathologiques.
6. Il s'agit du nombre d'appareils immatriculés au 31 mars 2008 ; 2 724 licences de ce type ont été délivrées en 2007-2008.
7. Il s'agit du nombre de programmes tenus durant l'exercice ; 7 162 licences liées au secteur des courses de chevaux étaient en vigueur au 31 mars 2008.
8. Il s'agit du nombre de manifestations tenues durant l'exercice ; 757 permis liés aux sports de combat professionnels étaient en vigueur au 31 mars 2008.

Sources : Rapports annuels de gestion de la RACJ et système comptable du gouvernement.

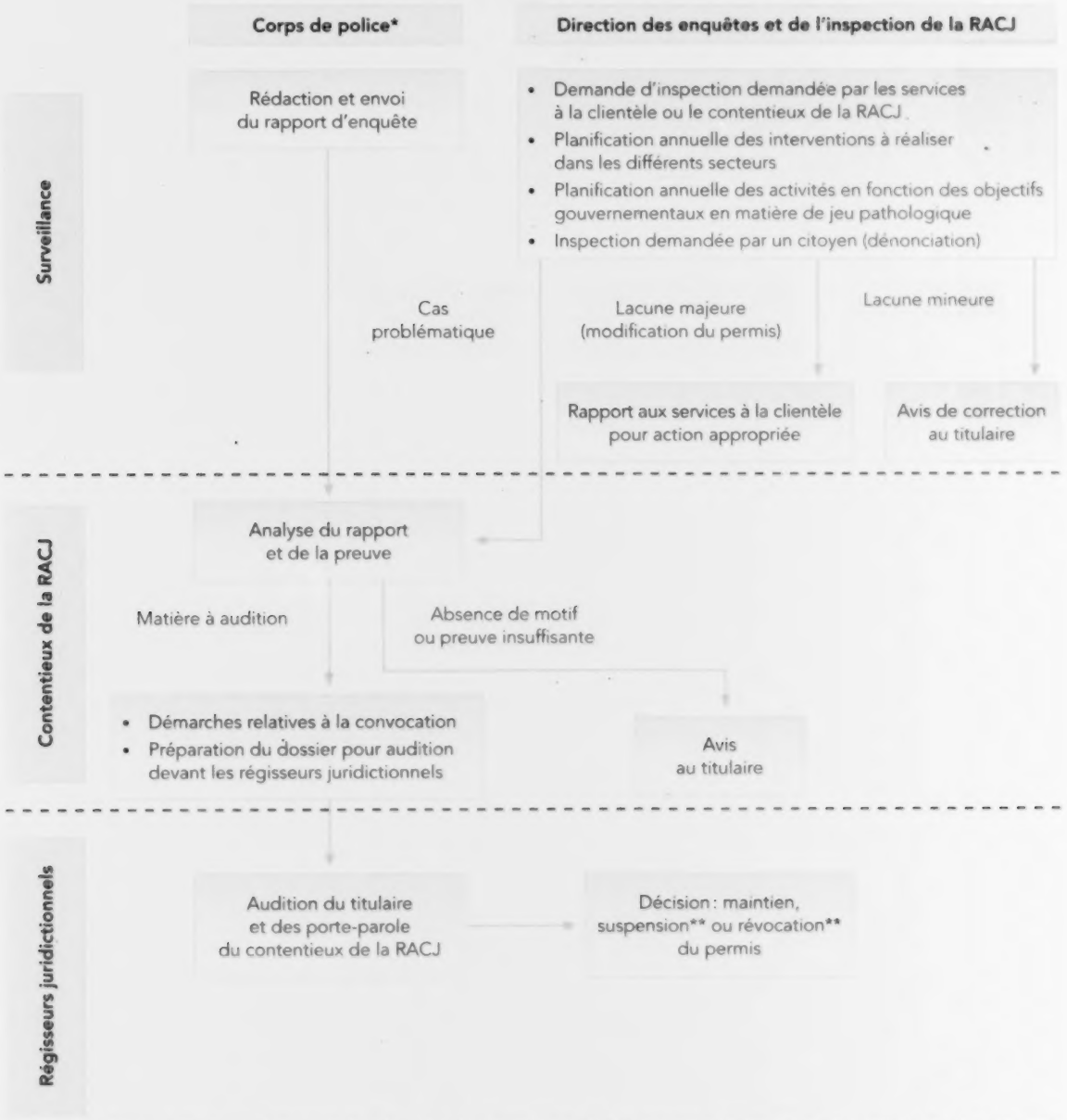
Annexe 5 – Cheminement d'une demande de permis d'alcool



* En conformité avec l'article 97 de la *Loi sur les permis d'alcool*, la parution ne s'applique pas à certaines demandes, comme celles concernant les permis de réunion, les permis « Terre des hommes », les permis « Parc olympique » et les permis d'épicerie.

** Le demandeur peut en appeler de cette décision devant le Tribunal administratif du Québec.

Annexe 6 – Description des activités de surveillance



* Les enquêtes policières sont faites soit dans le cadre du programme ACCES, qui vise notamment le commerce illégal des boissons alcooliques, soit en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* ou du Code criminel, soit à la demande de la RACJ.

** Le demandeur peut en appeler de cette décision devant le Tribunal administratif du Québec.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007)

Paramètres	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) du Québec
Secteurs d'activité touchés	• Alcool • Jeux	• Alcool	• Alcool • Jeux	• Alcool • Jeux • Courses de chevaux • Sports de combat professionnels
Activités particulières	La CAJO contrôle les activités de loterie par la délivrance de permis ainsi que la réalisation d'enquêtes et d'inspections. Les permis de réunion sont délivrés dans les succursales de la Liquor Control Board of Ontario (LCBO) pour la CAJO et les autres permis ou licences liés aux loteries de bienfaisance (bingos, billets à fenêtres, tombolas et tirages), lorsque les prix offerts sont inférieurs à 5 500 dollars, sont aussi délivrés par les municipalités. Lorsque les prix offerts sont de 5 500 dollars ou plus, c'est la CAJO qui s'en charge.	Les permis de réunion sont délivrés dans les succursales de la Liquor Distribution Branch.	L'AGLC perçoit une majoration (*markup*) sur les ventes de boissons alcoolisées ; la vente au détail et la distribution sont confiées au secteur privé. Elle s'occupe de l'exploitation des terminaux de loterie vidéo ainsi que des machines à sous et supervise la vente de billets de loterie.	La RACJ enregistre la tenue des concours publicitaires et perçoit les droits y afférents.
Type d'organisation	La CAJO est un organisme budgétaire relevant du ministère des Services gouvernementaux. Ainsi, ses revenus sont déposés dans le fonds consolidé du gouvernement provincial et ne peuvent être utilisés directement pour financer les activités qui lui sont dévolues. Des crédits budgétaires lui sont alloués pour supporter ses dépenses.	La LCLB est une division du ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général devant autofinancer ses activités d'exploitation par les recettes provenant des droits afférents aux permis.	Mandataire de la Couronne (*Crown agent*), l'AGLC est responsable devant le ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général. Ses dépenses d'exploitation sont financées à même les revenus tirés de ses activités. Les excédents dégagés dans le secteur de l'alcool sont déposés dans le fonds consolidé du gouvernement provincial, tandis que ceux ayant trait aux jeux sont versés dans l'Alberta Lottery Fund.	La RACJ est un organisme budgétaire relevant du ministre de la Sécurité publique. Ses revenus sont déposés dans le Fonds consolidé du revenu et ils ne peuvent être utilisés directement pour financer les activités qui lui sont dévolues. Des crédits budgétaires lui sont alloués pour supporter ses dépenses.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007) (suite)

Paramètres	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) du Québec
Structure de gouvernance	La CAJO est régie par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement et qui assure la gouvernance. Au 31 mars 2007, ce conseil était composé de 11 membres.	La LCLB est sous l'autorité d'un directeur général, lui-même nommé par le ministre de la Sécurité publique et responsable devant celui-ci. Il n'y a pas de conseil d'administration.	L'AGLC est composée d'un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur et qui assure la gouvernance. Au 31 mars 2007, ce conseil était composé de 7 membres.	La gestion de la RACJ est assurée par un président nommé par le gouvernement. Il n'y a pas de conseil d'administration.
Responsabilités du président ou du directeur général	Toutes les décisions et toutes les mesures, telles que les suspensions ou les révocations de permis, sont prises par le directeur général.	Toutes les décisions et toutes les mesures, telles que les suspensions ou les révocations de permis, sont prises par le directeur général.	Le directeur général est nommé par le lieutenant-gouverneur. Il est responsable de l'ensemble des activités et des affaires de l'AGLC. Il administre la commission, adopte des politiques et informe le conseil d'administration.	Le président est responsable de l'administration et de la direction générale de la RACJ.
Responsabilités relatives à la tenue des auditions	Les auditions se déroulent devant le conseil d'administration. Celui-ci s'occupe des dossiers concernant les appels et les mesures disciplinaires.	Les auditions se déroulent devant les commissaires et le directeur général. Ceux-ci s'occupent des dossiers concernant les appels et les mesures disciplinaires.	Le conseil d'administration rend les décisions relatives aux permis. Il tient les auditions concernant les appels et les mesures disciplinaires.	Les auditions se déroulent devant des régisseurs juridictionnels, nommés par le gouvernement. Tout refus impliquant l'exercice d'une discrétion ou toute suspension ou révocation de permis nécessitent la tenue d'une audition.
Nombre de décisions rendues	475[1]	54	21	801
Revenus totaux	499,3 M$[2]	8,4 M$	Donnée non comparable[3]	34,6 M$
Dépenses totales	40,2 M$	8,3 M$	Donnée non comparable[4]	13,4 M$
Nombre total d'employés	550	104	761	318

1. Ce nombre comprend les décisions rendues pour les activités relatives au secteur des jeux.
2. Ce montant comprend des taxes sur les ventes liées à l'alcool et aux jeux (levies); la CAJO a encaissé 470,8 millions de dollars à ce titre. Il comprend aussi des droits afférents aux jeux; la CAJO a encaissé 19,0 millions de dollars à ce titre.
3. Les revenus totaux ont été de 26 182,9 millions de dollars et comprenaient, entre autres, 24 308,0 millions provenant du secteur des jeux et 1 857,0 millions provenant de celui de l'alcool.
4. Les dépenses totales ont été de 23 990,6 millions de dollars et comprenaient, entre autres, 22 774,0 millions versés aux gagnants ayant participé aux différentes activités relatives au secteur des jeux.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007) (suite)

Paramètres	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) du Québec
Revenus provenant des droits	9,5 M$	8,3 M$	5,6 M$	22,3 M$
Durée des permis	La validité est de 1 à 3 ans, en fonction du risque et du type de permis. La date d'expiration du permis est inscrite sur celui-ci.	Chaque année, une demande de renouvellement ainsi que le paiement des frais y afférents sont exigés. La date d'expiration du permis est inscrite sur celui-ci.	Chaque année, une demande de renouvellement ainsi que le paiement des frais y afférents sont exigés. La date d'expiration du permis est inscrite sur celui-ci.	Le permis est permanent et le titulaire doit acquitter des droits annuels. Le permis est en vigueur tant qu'il n'est pas révoqué.
Procédure relative au renouvellement	Un avis de renouvellement et un formulaire de demande sont expédiés avant la date d'expiration du permis. Les renseignements exigés sont essentiellement les mêmes que ceux demandés pour l'obtention du permis original[5].	Un avis de renouvellement est expédié avant la date d'expiration du permis. Une mise à jour des renseignements sur le statut du titulaire et sur l'établissement qu'il exploite est effectuée. La LCLB prend également en considération les rapports d'inspection et les rapports de police concernant le titulaire.	Un avis de renouvellement est expédié avant la date d'expiration du permis. Une déclaration est exigée et les établissements font l'objet, chaque année, d'une ou de plusieurs inspections.	Un avis de facturation est expédié avant la date d'anniversaire du permis. Dans cet avis, il est demandé au titulaire s'il y a eu des changements sur un nombre limité d'aspects. Aucune déclaration de la part du titulaire n'est exigée. La RACJ s'assure de percevoir les droits.
Nombre d'établissements détenant un permis				
• Vente au détail[6]	16 827	8 240	8 134 (nombre de permis)	22 323
• Secteur de la fabrication[7]	1 856	490	20 (nombre de permis)	516
Nombre de permis				
• Permis de réunion	63 681	207	889	31 830
• Conformité des publicités	139	–	–	3 352

5. Depuis juillet 2008, la délivrance du permis original s'effectue en fonction du risque. La CAJO prévoit étendre cette approche aux demandes de renouvellement avant la fin de 2008.
6. Selon l'organisation concernée, ce nombre comprend des permis de diverses catégories : restaurant, bar, brasserie, salon, taverne, club, magasin de détail, épicerie et club privé.
7. Selon l'organisation concernée, ce nombre comprend des permis de diverses catégories : fabricant, représentant, centre de brassage libre-service, détaillant et grossiste de matières premières ainsi que permis de livraison.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007) (suite)

Paramètres	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) du Québec
Délai visé pour le traitement des demandes	• Permis de vente au détail (bar et restaurant) : 30 jours • Permis de fabricant : n.d. • Permis de réunion : n.d.	• Permis de vente au détail (bar, pub et salon) : 4,8 mois • Permis de vente au détail (restaurant) : 2 semaines • Permis de fabricant : n.d. • Permis de réunion : n.d.	• Permis de vente au détail : 21 jours • Permis de réunion : 14 jours	• Permis de bar, brasserie, taverne et club : 60 jours • Permis d'épicerie : 30 jours • Permis de restaurant : 60 jours • Permis de grossiste et de détaillant : 60 jours • Permis de réunion : 15 jours[8]
Détermination des tarifs[9]	La politique adoptée à cet égard vise à ce que les tarifs permettent de couvrir les coûts.	La politique adoptée à cet égard vise à ce que les tarifs permettent de couvrir les coûts.	Aucune politique n'a été adoptée. Les tarifs sont fixés par la réglementation.	Aucune politique n'a été adoptée. Les tarifs sont fixés par la réglementation.
Responsabilités relatives aux activités de surveillance	Les enquêtes et les inspections sont menées par le Bureau des enquêtes et de l'application de la loi, constitué de membres en détachement de la police provinciale et d'inspecteurs. Le bureau effectue des interventions de sa propre initiative, sur demande ou à la suite de dénonciations. Aucune précision n'est donnée quant à la conduite d'une inspection dans le processus de délivrance d'un permis.	Les enquêtes et les inspections sont menées par la Direction de la conformité et de l'application de la loi. Les inspections sont effectuées de sa propre initiative, sur demande ou à la suite de rapports de police ou de dénonciations. Une inspection est requise pour la délivrance d'un permis. Elle l'est également si l'établissement fait l'objet de changements importants.	Les enquêtes et les inspections sont menées par la Direction de la réglementation. Celle-ci doit effectuer régulièrement des interventions dans les établissements et entreprendre des actions pertinentes à la suite de plaintes ou de dénonciations. Une inspection est requise pour la délivrance d'un permis.	La Direction des enquêtes et de l'inspection répond aux besoins internes, s'occupe des plaintes formulées par le public et donne suite aux signalements des corps policiers. Elle peut aussi mener des enquêtes et des inspections de sa propre initiative. Une inspection est requise uniquement pour la délivrance d'un nouveau permis de fabricant.
Stratégie relative aux inspections	Les fondements de la stratégie relative aux inspections ont été établis en fonction des risques. La CAJO a recueilli des renseignements sur tous les titulaires afin d'établir le profil de risque de chacun.	La stratégie relative aux inspections fait appel à une méthode d'évaluation des risques, basée sur la conformité des établissements à la réglementation. Les inspections sont planifiées suivant les cotes de risque attribuées aux établissements.	La stratégie relative aux inspections fait appel à une méthode d'évaluation des risques. La liste des priorités est déterminée en fonction de plusieurs éléments, tels que les antécédents du titulaire sur le plan de la conformité ainsi que la taille et le type d'établissement.	La RACJ n'a pas de stratégie basée sur l'évaluation des risques. Elle s'appuie principalement sur les inspections effectuées par la police.

8. Le délai moyen de traitement a été de 3 jours en 2007-2008.
9. Selon l'organisation concernée, les tarifs peuvent être fixés, en tout ou en partie, par des dispositions réglementaires.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres organisations quant au secteur de l'alcool (date de référence : 31 mars 2007) (suite)

Paramètres	Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO)	Liquor Control and Licensing Branch (LCLB) de la Colombie-Britannique	Alberta Gaming and Liquor Commission (AGLC)	Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) du Québec
Rôle des corps de police dans les activités de surveillance	Des policiers sont détachés et travaillent pour la CAJO. Leur rôle en matière de surveillance est d'inspecter les établissements.	Les policiers peuvent faire des visites non annoncées dans les établissements. Lorsqu'une infraction est constatée, le rapport est transmis à la LCLB, qui s'occupe du dossier.	Tout agent de police a, de par la loi, le pouvoir d'agir en tant qu'inspecteur.	Les corps de police font des inspections et des enquêtes pour s'assurer, entre autres, du respect de la *Loi sur les permis d'alcool* et de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*.
Nombre d'employés affectés aux enquêtes et aux inspections[10]	217[11]	50	120	11
Nombre d'enquêtes et d'inspections	23 659	9 026[12]	26 405	7 976[13]
Mesure de la performance	Le taux de conformité des établissements titulaires a été déterminé, mais cette information n'a pas été rendue publique.	Le taux visé quant à la conformité des établissements titulaires était de 94 % (le résultat a été de 95 %).	Le taux visé quant à la conformité des établissements titulaires était de 95 % (le résultat a été de 96 %).	Aucun taux de conformité n'était officiellement disponible.

10. Il s'agit du nombre d'employés affectés à tous les secteurs d'activité dont s'occupe l'organisation et non pas uniquement à celui de l'alcool.
11. Ce nombre inclut 161 policiers détachés auprès du Bureau des enquêtes et de l'application de la loi.
12. Ce nombre exclut les 2761 inspections réalisées lors des demandes de permis.
13. Ce nombre inclut 7 795 inspections réalisées par les policiers dans le cadre du programme ACCES.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 5

Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires

Entités vérifiées :

- cégeps
- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants **5.1**

Recommandations **5.10**

Vue d'ensemble **5.11**

Objectifs et portée de notre vérification **5.21**

Résultats de notre vérification

Gestion des partenariats **5.23**

Société du réseau informatique des collèges inc. **5.27**

Centres collégiaux de transfert de technologie **5.48**

Fondation du Prêt d'honneur **5.61**

Autres partenaires des cégeps **5.74**

Encadrement du ministère **5.77**

Achats regroupés **5.82**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Partenaires d'affaires des cégeps vérifiés au 30 juin 2007

Annexe 3 – Actionnaires de la Société du réseau informatique des collèges inc. au 30 juin 2007

Annexe 4 – Regroupements d'achats auxquels participent les cégeps vérifiés

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CCSR	Centre collégial des services regroupés
CCTT	Centre collégial de transfert de technologie
CNAR 03-12	Comité de négociations des achats regroupés 03-12
CRAG 02	Centre régional des achats en groupe des établissements de santé et de services sociaux
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
OBNL	Organisme à but non lucratif
SRIC	Société du réseau informatique des collèges inc.

Faits saillants

Équipe :

Alain Fortin
Directeur de vérification
Sarah Leclerc
Robert Ratté
Caroline Reny

5.1 Le réseau collégial est composé de 48 cégeps, 50 collèges privés et 3 écoles gouvernementales. À l'automne 2007, 197 158 élèves étaient inscrits dans ce réseau et près de 90 p. cent d'entre eux poursuivaient leurs études dans un cégep. Par ailleurs, les revenus de fonctionnement de l'ensemble des cégeps pour l'année 2006-2007 se chiffraient à 1,6 milliard de dollars.

5.2 Les cégeps disposent d'une autonomie d'action. Ils ont la possibilité d'exercer certaines activités par l'entremise de sociétés distinctes et plusieurs se sont d'ailleurs regroupés pour procéder de cette façon. Ils peuvent aussi accepter d'assumer un risque financier à l'égard de ces sociétés.

5.3 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les cégeps, lorsqu'ils ont des activités avec des partenaires, contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats. Nous voulions également nous assurer que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) encadre adéquatement les cégeps à l'égard de ces activités. Nos travaux ont porté sur six cégeps.

Gestion des partenariats

5.4 Nous avons constaté des lacunes dans l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires. Par exemple, nous avons noté l'absence d'entente de gestion entre des cégeps et leurs partenaires. De plus, l'information transmise au conseil d'administration des cégeps est très limitée dans la majorité des cas. Nous invitons donc les cégeps à améliorer les contrôles qu'ils exercent sur leurs partenaires d'affaires.

5.5 De plus, nous avons constaté que des activités effectuées par des cégeps avec certains partenaires, soit la Société du réseau informatique des collèges inc. (SRIC), certains centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et la Fondation du Prêt d'honneur, ont entraîné des conséquences financières négatives pour les cégeps. À l'exception de ces activités, nous n'avons pas relevé d'éléments nous permettant de croire que des relations d'affaires avec les partenaires que nous avons recensés pourraient avoir des implications financières importantes sur les cégeps vérifiés.

5.6 Quant au MELS, il n'a pas un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec leurs partenaires. L'absence d'un tel portrait ne favorise pas un encadrement adéquat des cégeps à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires. Par ailleurs, les règles en vigueur ne prévoient pas qu'un cégep doit obtenir une autorisation du MELS avant de s'engager dans un projet. Ainsi, le ministère n'est pas en mesure de s'assurer que celui-ci a la capacité financière de le faire.

Achats regroupés

5.7 L'acquisition à l'aide d'ententes d'achats regroupés est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. Les avantages de cette approche se situent à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne :

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficience du processus d'achat : comme le regroupement d'achats effectue une portion importante du processus, le cégep n'a pas à faire ces activités.

5.8 Chaque cégep est entièrement autonome quant à l'acquisition de biens et de services. Ainsi, chacun possède son propre service des achats. En 2006-2007, les six cégeps vérifiés ont effectué des achats totalisant près de 2,8 millions de dollars par l'entremise de regroupements d'achats. Nous avons estimé que la valeur des achats susceptibles de faire l'objet d'achats regroupés aurait pu être de l'ordre de 21 millions de dollars sur un total de 68 millions d'achats faits par ces établissements.

5.9 Nous avons également relevé les éléments suivants :

- Il n'existe pas, dans le réseau collégial, une stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés.
- Pour certaines acquisitions, les cégeps effectuent eux-mêmes tout le processus d'achat, alors qu'ils auraient pu utiliser l'entente négociée par un regroupement d'achats.
- Divers groupes négocient des ententes s'appliquant aux mêmes catégories de biens et de services. Ainsi, ils consacrent des ressources à l'établissement d'ententes similaires, ce qui n'est pas économique globalement.

Recommandations

5.10 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.80) **Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :**

- **d'encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient notamment les exigences en matière de reddition de comptes ;**
- **de mettre en place des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat ;**
- **de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.**

(5.81) **Nous avons recommandé au ministère :**

- **d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci ;**
- **de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités ;**
- **d'examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.**

(5.100) Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :

- de cumuler l'information nécessaire à l'égard de leurs achats regroupés afin d'évaluer leur performance quant à ces activités ;
- de revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats ;
- de réviser leurs politiques d'achat afin de spécifier leurs attentes relativement aux regroupements d'achats.

(5.101) Nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

Vue d'ensemble

Contexte

5.11 Dans le système scolaire québécois, le collégial est le premier échelon des études supérieures. Les programmes préuniversitaires y préparent aux études universitaires alors que les programmes techniques sont surtout conçus en fonction du marché du travail, même s'ils peuvent aussi donner accès à l'université.

5.12 Le réseau collégial est composé de 48 cégeps, 50 collèges privés et 3 écoles gouvernementales[1]. À l'automne 2007, 197 158 élèves étaient inscrits dans ce réseau et près de 90 p. cent d'entre eux poursuivaient leurs études dans un cégep. Par ailleurs, les revenus de fonctionnement de l'ensemble des cégeps pour l'année 2006-2007 se chiffraient à 1,6 milliard de dollars. De ce montant, un peu plus de 1,3 milliard provenaient du MELS. Quant au reste, il était notamment constitué de subventions d'autres ministères, de contributions d'élèves et de revenus de location.

Revenus de fonctionnement des cégeps : 1,6 milliard de dollars.

Rôles et responsabilités

5.13 Chaque cégep est administré par un conseil d'administration dont la composition est définie par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Ce conseil est normalement composé de 19 membres : le directeur général du collège, le directeur des études, 7 personnes nommées par le MELS ainsi que 10 personnes issues de divers groupes (élèves, parents, employés), parmi lesquelles 2 sont nommées par le conseil d'administration et 8 sont élues par leurs pairs. La responsabilité de l'administration courante est dévolue à un comité exécutif formé de membres du conseil d'administration. Ce comité est présidé par le directeur général du collège.

1. Ce sont l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, l'Institut de technologie agroalimentaire et le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec.

5.14 Les cégeps disposent d'autre part d'une autonomie d'action. En effet, tout en effectuant leur mission éducative, ils peuvent aussi entre autres :

- faire des études et des recherches en pédagogie ;
- participer à des programmes de coopération avec l'extérieur dans le domaine de l'éducation ;
- exercer des activités de recherche appliquée, d'aide technique à l'entreprise et d'information, notamment en établissant un CCTT ;
- fournir des services ou permettre l'utilisation de leurs installations et de leurs équipements à des fins culturelles, sociales, sportives ou scientifiques.

5.15 En outre, la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* accorde aux cégeps une autonomie importante dans l'organisation de leurs activités. À cet effet, ils peuvent par exemple créer une société seuls ou s'associer à d'autres entités. L'exercice de telles activités ne doit cependant pas avoir pour objet essentiel d'exploiter une entreprise commerciale.

5.16 Par ailleurs, il revient au MELS de fixer les orientations générales que les cégeps sont tenus de suivre et de voir à l'application du cadre légal et réglementaire dans lequel ils évoluent. Notamment, le ministère autorise les emprunts qu'ils effectuent et l'établissement de CCTT. Il lui incombe également de leur allouer des ressources.

Partenariats

5.17 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les cégeps ont la possibilité d'exercer certaines activités par l'entremise de sociétés distinctes. Dans de tels cas, ils peuvent garder une influence sur la gestion de ces sociétés en siégeant à leur conseil d'administration, par exemple. Ils peuvent aussi accepter d'assumer un risque financier à leur égard.

Des cégeps exercent certaines activités par l'entremise de sociétés distinctes.

5.18 Ainsi, des cégeps ont choisi d'effectuer certaines activités par l'entremise de sociétés distinctes. Par exemple, le collège Montmorency a créé une société en partenariat avec des commissions scolaires pour offrir des services-conseils aux entreprises. Le cégep de Chicoutimi, quant à lui, participe à la gestion d'activités culturelles, communautaires et sportives avec des élèves par l'intermédiaire d'une société distincte. De plus, tous les cégeps vérifiés peuvent compter sur des fondations pour collaborer au financement de certains de leurs projets.

5.19 Par ailleurs, plusieurs cégeps se sont regroupés pour réaliser des activités par l'intermédiaire d'entités distinctes, dont les suivantes :

- le Centre collégial des services regroupés (CCSR) qui a pour mission, notamment, de promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement de services collectifs ;
- la Fédération des cégeps qui a été créée dans le but de promouvoir le développement de l'enseignement collégial et qui offre, entre autres, des activités de concertation et des services de négociation à ses membres ;
- la SRIC qui est chargée de fournir une suite d'applications informatiques[2] intégrées centrées sur la gestion de l'enseignement ainsi que des outils connexes de gestion administrative.

5.20 Dans le cadre de la présente vérification, nous considérons qu'une entité constitue un partenaire lorsqu'elle possède l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

- un ou des cégeps en sont actionnaires dans une proportion d'au moins 25 p. cent ;
- un ou des cégeps nomment au moins 25 p. cent de ses administrateurs[3], ou au moins 25 p. cent des administrateurs sont des représentants d'un ou des cégeps ;
- un ou des cégeps en sont responsables[4] ou assument un risque financier à son égard.

Objectifs et portée de notre vérification

5.21 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les cégeps, lorsqu'ils ont des activités avec des partenaires, contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats. Nous voulions également nous assurer que le MELS encadre adéquatement les cégeps à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de partenaires. Nos objectifs de vérification et nos critères d'évaluation sont présentés à l'annexe 1.

5.22 Nos travaux ont porté plus particulièrement sur six cégeps. Notre sélection avait pour but de vérifier des cégeps de tailles diverses et de différentes régions du Québec. Le tableau 1 les présente.

2. Il s'agit d'un ensemble de logiciels permettant à un système informatique d'assurer une tâche donnée.
3. Un administrateur est un membre du conseil d'administration.
4. Selon le MELS, bien que certaines entités soient des personnes morales distinctes, les cégeps en sont responsables. Un document du MELS mentionne d'ailleurs que la responsabilité d'un CCTT, qu'il soit ou non constitué en personne morale, relève du cégep qui l'a créé.

Tableau 1
Cégeps vérifiés

Nom du cégep	Population scolaire à l'automne 2007*	Région administrative
Cégep de Chicoutimi	2 999	Saguenay–Lac-Saint-Jean
Cégep de Lévis-Lauzon	3 021	Chaudière-Appalaches
Cégep Limoilou	5 021	Capitale-Nationale
Collège Montmorency	6 533	Laval
Cégep de Victoriaville	1 451	Centre-du-Québec
Cégep du Vieux Montréal	7 290	Montréal

* La population scolaire inclut l'enseignement ordinaire et la formation continue.

Source : MELS.

Résultats de notre vérification

Gestion des partenariats

5.23 Dans les six cégeps vérifiés, nous avons constaté que des activités sont confiées à des partenaires. Le lecteur trouvera, à l'annexe 2, des tableaux présentant ces partenaires.

5.24 La délégation d'activités à un partenaire par un cégep implique que ce dernier lui transfère certains pouvoirs. Ainsi, le cégep remplace ses responsabilités opérationnelles liées à une activité par des responsabilités stratégiques découlant de la gestion d'une relation d'affaires avec un tiers. Pour favoriser une saine gestion de telles activités, il lui est notamment essentiel d'établir clairement différentes modalités telles que le service attendu, les obligations réglementaires, les rôles et les responsabilités des deux parties ainsi que les dispositions concernant la résiliation du contrat. Le cégep doit aussi mettre en place des mécanismes de contrôle encadrant ces activités pour être à même d'exercer une surveillance de tous les aspects de son partenariat qu'il juge pertinents et d'intervenir à temps lorsque c'est requis.

Conséquences financières négatives pour certains cégeps.

5.25 Nous avons décelé des lacunes dans l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires. Nous invitons donc les cégeps à améliorer les contrôles qu'ils exercent sur leurs partenaires d'affaires. De plus, nous avons constaté que des activités effectuées par des cégeps avec la SRIC, certains CCTT et la Fondation du Prêt d'honneur ont entraîné des conséquences financières négatives pour les cégeps. À l'exception de ces activités, nous n'avons pas relevé d'éléments nous permettant de croire que des relations d'affaires avec les partenaires que nous avons recensés pourraient avoir des implications financières importantes sur les cégeps vérifiés.

5.26 Par ailleurs, nous avons constaté que le MELS n'a pas un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec leurs partenaires. L'absence d'un tel portrait ne favorise pas un encadrement adéquat des cégeps à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires.

Société du réseau informatique des collèges inc.

Contexte du partenariat

5.27 En vertu de l'autonomie dont ils disposent, les cégeps choisissent eux-mêmes leurs applications informatiques. Relativement à l'acquisition de telles applications, certains se sont regroupés pour former une société, la SRIC. Parmi ceux que nous avons vérifiés, quatre font affaire avec la SRIC pour une ou plusieurs de leurs applications informatiques. Ce sont le cégep de Lévis-Lauzon, le cégep Limoilou, le cégep de Victoriaville et le cégep du Vieux Montréal.

5.28 La SRIC offre notamment des services de gestion d'exploitation des applications informatiques, d'hébergement, de maintenance et de développement d'applications. Elle offre aussi du soutien aux usagers et de la formation sur demande.

5.29 L'organisation a été fondée en 1998 à la suite de la fusion de 2 sociétés. Formée de 15 cégeps au départ, elle a vu le nombre de ses actionnaires augmenter au cours des ans. Au 30 juin 2007, 33 cégeps en faisaient partie (voir l'annexe 3).

5.30 À la même date, la SRIC comptait plus de 60 professionnels et possédait un actif de 14,6 millions de dollars constitué principalement d'applications en développement qui totalisaient 11,6 millions. Pour l'exercice 2006-2007, ses revenus se sont élevés à 3,9 millions. En plus de ses revenus, elle a encaissé des cotisations de 1,9 million pour le développement d'applications informatiques.

Plan de développement informatique

5.31 La SRIC gère un important plan de développement informatique. En février 2003, à la suite d'un mandat d'étude confié à une firme informatique externe, l'assemblée générale alors composée des 22 collèges actionnaires a adopté ce plan de développement informatique dont les coûts prévus étaient de 9,8 millions de dollars. Il consiste en un projet d'investissement visant à permettre à la Société de se doter de nouvelles technologies et de procéder à la refonte du portefeuille d'applications utilisées par des cégeps. Les dates prévues pour la fin du développement des applications s'étendaient alors de février 2004 à décembre 2007.

5.32 La Société nous a mentionné qu'elle a révisé son budget en mai 2005 en raison notamment de l'accroissement des fonctionnalités à développer. Celui-ci est alors passé à 10,8 millions de dollars. Il est cependant à noter que la prévision initiale de 9,8 millions de même que celle de 10,8 millions ne tenaient pas compte du coût de l'implantation des applications dans les cégeps participants. L'échéancier non plus ne prenait pas cet élément en considération.

5.33 Au cours des dernières années, la SRIC a réévalué le coût de son projet. Ainsi, en décembre 2006, elle le chiffrait à 15,6 millions de dollars en incluant une somme de 3 millions relative à l'implantation dans les cégeps de l'application la plus importante, soit celle portant sur les activités pédagogiques. En février 2008, elle a évalué cette même application à 10,3 millions, alors que le coût initialement prévu en mai 2005 était de 4,9 millions de dollars. Cette nouvelle évaluation porte le coût total du projet à près de 17,1 millions de dollars. Le tableau 2 compare l'estimation faite en mai 2005 à celle présentée lors d'une assemblée des actionnaires tenue en avril 2008.

Tableau 2
Estimation du coût du plan de développement informatique

Applications informatiques	Mai 2005	Avril 2008
Ressources financières et matérielles	1,4	1,4
Ressources humaines et paie	1,1	1,1
Activités pédagogiques		
Développement	4,9	7,4
Implantation	–	2,9
Administration du système	0,5	0,5
Architecture, infrastructure, portail, gestion des demandes d'assistance	0,7	0,7
Gestion des locaux et des horaires, frais généraux et formation	2,2	2,2
Modules libre-service et service d'intégration	–	0,9
Total	**10,8**	**17,1**

Source : SRIC

5.34 Les coûts seront donc beaucoup plus élevés que prévu. Selon les dernières évaluations de la SRIC, le projet va coûter à l'ensemble des cégeps participants près de 7,3 millions de dollars de plus que l'estimation initiale de février 2003.

Coûts du projet : 7,3 millions de dollars de plus que l'estimation initiale.

5.35 Toujours selon la Société, cet écart s'explique principalement par les éléments suivants :

- les dernières estimations prévoient un montant de 2,9 millions pour les implantations dans les cégeps ;
- l'ajout de fonctionnalités ;
- les modifications apportées afin de répondre à des demandes du MELS.

5.36 Enfin, il existe des retards importants en ce qui a trait aux échéanciers. Par exemple, le développement de l'application concernant la gestion des ressources financières et matérielles devait être terminé en juin 2007 et, le 30 juin 2008, le développement n'en était pas encore commencé. Quant à l'application relative aux activités pédagogiques, la SRIC prévoit finir l'ensemble des modules la composant à l'automne 2009 alors que l'échéance initiale était fixée à octobre 2005. L'implantation des applications dans les collèges devrait se terminer à l'hiver 2010.

5.37 Par ailleurs, à la lecture des procès-verbaux de 2006-2007 des conseils d'administration des quatre cégeps vérifiés qui participent au projet, nous avons constaté qu'aucun, sauf celui du cégep du Vieux Montréal, ne contenait d'information à l'égard des coûts et des échéances du projet. Il était donc difficile pour ces conseils d'administration d'en faire un suivi rigoureux.

Cautionnement et facturation du plan de développement informatique

5.38 Pour financer le projet, il a été convenu que la SRIC effectuerait des emprunts cautionnés par les collèges actionnaires désirant y participer et cette dernière a obtenu l'autorisation écrite du MELS leur permettant de le faire. De même, afin de rembourser ces emprunts, il a aussi été prévu que la Société facturerait le coût annuel du service de la dette à ces cégeps, et ce, dès la réalisation du projet. En effet, il a été décidé de faire des remboursements de capital et d'intérêts auprès du créancier en cours de projet plutôt que d'attendre qu'il soit terminé[5].

5.39 Les cégeps ont procédé de façon progressive relativement à leurs cautionnements. Ils ont d'abord fourni des cautionnements de 1,2 million de dollars en février 2003. Ensuite, en octobre de la même année, ils ont ajouté à cette somme 3,9 millions et enfin, en mai 2005, 7,6 millions. Tout cela porte les cautions totales à 12,7 millions, soit le coût du projet estimé en mai 2005 – 10,8 millions – plus les intérêts prévus jusqu'à la fin du remboursement des emprunts.

5.40 Lorsque l'on met en relation les montants de caution accordés avec la valeur prévue des emprunts et la valeur réelle des emprunts, on constate que ces montants sont beaucoup plus importants que les emprunts. Ainsi, les cégeps se sont exposés à un risque financier supérieur à ce qui était nécessaire. Le tableau 3 présente les valeurs prévue et réelle des emprunts relatifs au plan de développement et les cautions accordées par les cégeps du 30 juin 2004 au 30 juin 2008.

Risque financier supérieur à ce qui était nécessaire pour les cégeps.

Tableau 3
Valeur des emprunts relatifs au plan de développement informatique et cautions des cégeps (en dollars)

	30 juin 2004	30 juin 2005	30 juin 2006	30 juin 2007	30 juin 2008
Valeur prévue des emprunts*	1 548 750	3 628 750	6 141 250	7 078 750	6 428 750
Valeur réelle des emprunts	1 300 000	2 527 083	4 805 916	7 032 333	8 825 417
Cautions accordées	5 040 750	12 690 000	12 690 000	12 690 000	12 690 000

* La SRIC a préparé un échéancier de remboursement des emprunts.

5. La SRIC a préparé un échéancier de remboursement des emprunts qui comprend, entre autres, les soldes d'emprunt prévus suivants : 1 548 750 dollars au 30 juin 2004 ; 3 628 750 dollars au 30 juin 2005 ; 6 141 250 dollars au 30 juin 2006 ; 7 078 750 dollars au 30 juin 2007 et 6 428 750 dollars au 30 juin 2008. Les remboursements de capital ont débuté en décembre 2004.

5.41 En ce qui concerne la facturation aux cégeps, la SRIC se base sur un calcul qu'elle a effectué en mai 2005. Ce calcul vise à répartir entre ces établissements le coût du projet estimé en mai 2005 et les intérêts prévus jusqu'à la fin du remboursement des emprunts, soit un montant total de 12,7 millions de dollars. Lors de cette répartition, la Société a tenu compte de la taille du cégep en ce qui a trait au nombre d'élèves qu'il accueille, des applications qu'il entend utiliser ainsi que de l'échéancier de remboursement des emprunts. Pour un cégep de taille moyenne qui participe au financement de toutes les applications, tel le cégep de Lévis-Lauzon, le montant qui doit lui être facturé s'échelonne jusqu'en 2014-2015 et représente un peu plus de 590 000 dollars.

5.42 Depuis le calcul de 2005, la SRIC n'a procédé à aucune mise à jour pour prendre en considération les changements dans le coût du projet. Quant aux cégeps qui ont décidé de participer au financement du projet en cours de route, la SRIC utilise pour l'établissement de leurs factures, la base de calcul de 2005, et ce, sans modifier la facture des cégeps déjà participants. Elle a l'intention d'effectuer un nouveau calcul à la fin du projet pour tenir compte des ajustements. Selon elle, l'augmentation du nombre de cégeps participants couvrait, au 30 juin 2007, l'augmentation des coûts.

5.43 En conséquence, la façon de faire de la SRIC ne permet pas aux cégeps participants de connaître l'impact de l'augmentation des coûts du projet sur leur facturation. Elle ne leur permet pas non plus de savoir les répercussions liées aux décisions de certains cégeps de se retirer du projet ou d'y participer en cours de route.

Ententes relatives au plan de développement informatique

5.44 Si l'on excepte les résolutions des conseils d'administration des cégeps entérinant les cautions pour son développement, il n'y a pas d'entente écrite précisant les obligations de la SRIC et celles des cégeps relativement au projet. Ainsi, rien n'est prévu dans le cas où un cégep désire se retirer du projet. Pourtant, certains l'ont fait ou désirent le faire.

Pas d'entente précisant les obligations de la Société et celles des cégeps.

5.45 Par exemple, malgré le fait qu'au 30 juin 2007 la SRIC avait déjà réclamé près de 268 000 dollars au cégep du Vieux Montréal pour le développement d'applications, notamment pour celle portant sur les activités pédagogiques, le conseil d'administration de cet établissement a évalué qu'il était préférable de ne pas implanter cette application. Il a plutôt conclu une entente avec une firme privée relativement à ce type d'application. De plus, il a informé la SRIC qu'il désirait se retirer complètement de l'entreprise. Cette dernière a accepté de racheter l'action détenue par le cégep. Cependant, il existe un différend quant à la somme que le cégep doit payer pour le développement de cette application. Cette situation entraîne des frais pour les deux entités, qui sont financées principalement par les deniers publics.

5.46 En date du 2 juin 2008, cinq autres cégeps, qui ne font pas partie de notre échantillon, ont manifesté le désir de ne pas implanter l'une ou plusieurs des applications au financement desquelles ils contribuaient. Une entente est intervenue relativement à deux d'entre eux : l'un a accepté de débourser un certain montant pour se retirer et l'autre a obtenu un remboursement des sommes versées à la SRIC. Pour les trois autres, il n'y a pas encore eu d'entente.

5.47 Les cégeps qui se retirent de la SRIC se voient dans la possibilité d'assumer de nouveau des frais pour obtenir les applications requises auprès d'un fournisseur privé. Ce n'est pas économique pour le réseau collégial. De plus, ces retraits pourront avoir des conséquences sur les sommes que les cégeps restants devront débourser puisqu'ils seront moins nombreux à supporter les coûts.

Centres collégiaux de transfert de technologie

Contexte du partenariat

5.48 Les CCTT sont des organismes reconnus par le MELS et dont la responsabilité relève de collèges. Leur mandat consiste à exercer, dans un domaine particulier, des activités de recherche appliquée, d'aide technique à l'entreprise et d'information afin de participer à l'élaboration et à la réalisation de projets d'innovation technologique, à l'implantation de technologies nouvelles et à leur diffusion. Leurs activités doivent avoir des retombées sur la formation scientifique et technique dans les collèges et contribuer au développement technologique et économique des entreprises du Québec. Leur mission a une portée provinciale.

5.49 En juin 2008, il existait 40 CCTT, dont 39 relevaient de cégeps et un seulement d'un établissement d'enseignement privé collégial. Un collège peut gérer lui-même son CCTT ou en confier la gestion à une société distincte. Des 32 centres actifs en 2006-2007, 25 étaient administrés par une société distincte et ils avaient un chiffre d'affaires total de 35,8 millions de dollars.

5.50 Pour soutenir leur fonctionnement, les CCTT obtiennent des subventions du MELS et du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE). Le MELS verse annuellement 200 000 dollars[6] à chacun et le MDEIE, 100 000 dollars. Les CCTT produisent une reddition de comptes au MELS, qui comprend notamment leurs états financiers, leur rapport annuel, leur plan stratégique ainsi que leur plan d'action annuel. De plus, le MELS fait une évaluation des activités des CCTT lors de la demande de renouvellement de leur statut, qu'ils effectuent normalement aux cinq ans.

5.51 Trois des six cégeps que nous avons vérifiés ont créé des CCTT, dont celui de Lévis-Lauzon qui en a deux sous sa responsabilité. Notre échantillon est donc composé de quatre CCTT, tous gérés par l'entremise d'une société distincte ayant son propre conseil d'administration. Le tableau 4 présente les CCTT des cégeps vérifiés.

6. Cette subvention annuelle est de 150 000 dollars pour leurs trois premières années d'existence.

Tableau 4
Centres collégiaux de transfert de technologie des cégeps vérifiés

Cégep responsable	Centre collégial de transfert de technologie	Nature des activités	Année de reconnaissance par le MELS
Cégep de Chicoutimi	Centre de géomatique du Québec inc.	La géomatique et ses applications	1997
Cégep de Lévis-Lauzon	Centre de robotique et de vision industrielles inc.	La vision industrielle, la robotique et la productique	1984
	Trans BIO Tech Centre collégial de transfert de technologie en biotechnologie	La biotechnologie et l'agroalimentaire	1998
Cégep de Victoriaville	EQMBO-ENTREPRISES Centre d'aide technique et technologique inc.	Le bois ouvré et le meuble	1983

5.52 Les CCTT peuvent représenter un risque financier pour les cégeps, car ces derniers sont responsables de leurs activités, peu importe que la gestion soit donnée ou non à une société distincte. D'ailleurs, deux des quatre centres concernés par nos travaux ont connu des difficultés financières au cours des dernières années et, dans chacun des cas, le cégep a dû intervenir pour aider le CCTT.

Difficultés financières pour deux centres collégiaux.

- Le cégep de Lévis-Lauzon avait avancé de l'argent à un de ses CCTT pour ses activités courantes et, au 30 juin 2005, ce dernier lui devait un peu plus de 423 000 dollars. Afin de réduire cette créance, le centre s'était donné comme but d'effectuer des versements annuels de 50 000 dollars. Au 30 juin 2007, il avait réussi à diminuer le solde à près de 315 000 dollars.
- En 2003, le CCTT du cégep de Chicoutimi était dans l'impossibilité de rembourser une marge de crédit de 75 000 dollars. Le cégep avait mis en place des mesures telles qu'une meilleure reddition de comptes et la signature des chèques par un directeur du cégep afin de redresser la situation. À la suite de ces mesures, le CCTT a remboursé sa marge de crédit.

Gestion des centres collégiaux de transfert de technologie

5.53 Dans le cadre de la délégation de la gestion d'un CCTT à une société distincte, nous nous attendions à constater l'existence :

- d'une entente entre les deux partenaires ;
- de règles administratives ;
- de regroupement de services.

5.54 Nous nous attendions également à ce que les instances décisionnelles des cégeps obtiennent suffisamment d'informations sur les activités et la situation financière de leur CCTT.

5.55 Tout d'abord, une entente claire est la base de toute bonne relation d'affaires, car elle permet de faciliter les rapports entre les parties. Elle doit notamment prévoir les rôles, les responsabilités et les obligations, de même que le cadre de gestion et la reddition de comptes.

5.56 Par ailleurs, pour assurer une saine gestion des ressources humaines, financières et matérielles, il est de pratique courante de se doter de règles administratives qui encadrent leur utilisation.

5.57 En outre, dans un souci d'optimisation des ressources, les CCTT pourraient utiliser certains services des cégeps. En effet, les deux entités, malgré leurs missions différentes, ont des activités administratives similaires, entre autres, pour ce qui regarde l'approvisionnement, les services informatiques et les ressources humaines.

5.58 Enfin, compte tenu qu'ils demeurent responsables des centres qu'ils ont créés, les cégeps doivent obtenir suffisamment d'information afin d'encadrer les activités de leur CCTT, notamment dans le but de limiter les risques financiers à leur égard.

5.59 Nos travaux nous ont permis de formuler les constats suivants :

- Le cégep de Victoriaville et le cégep de Chicoutimi n'ont pas conclu d'entente de gestion avec leur CCTT respectif. Le cégep de Lévis-Lauzon a ratifié des conventions de gestion avec ses CCTT, mais certains éléments relatifs à la reddition de comptes exigée, soit le type d'information qu'elle doit contenir et sa fréquence, y sont absents.
- Aucun des CCTT rencontrés n'a de politique ou de règlement écrit touchant les approvisionnements. Dans le cas du CCTT du cégep de Chicoutimi, les achats sont faits directement par les chargés de projet, sans autre approbation, à moins qu'ils ne dépassent le budget prévu initialement.
- Les quatre CCTT n'utilisent pas de façon régulière les services d'approvisionnement de leur cégep. Les CCTT du cégep de Lévis-Lauzon n'ont pas recours aux ressources humaines du service informatique du cégep, ils ont plutôt choisi d'avoir leur propre personnel. Ces deux centres produisent également eux-mêmes la paie de leurs employés, ce que fait aussi le CCTT du cégep de Victoriaville.
- L'information concernant les CCTT acheminée au conseil d'administration ou à la direction du cégep, ainsi que sa fréquence, est variable d'un cégep à l'autre :

Information fournie au conseil d'administration : variable d'un cégep à l'autre.

  - Un seul cégep, soit le cégep de Chicoutimi, reçoit les états financiers du CCTT sur une base régulière au cours de l'année afin d'en faire le suivi et d'informer son conseil d'administration. Les responsables de ce cégep nous ont mentionné que les états financiers du CCTT ont fait l'objet d'une analyse par le comité des finances qui relève du conseil d'administration. Toutefois, nous n'avons pas retracé de documentation à cet effet.
  - Un seul cégep, soit le cégep de Lévis-Lauzon, a mandaté son comité de vérification, qui relève du conseil d'administration, pour faire un suivi annuel des activités de ses CCTT.
  - Le conseil d'administration du cégep de Victoriaville n'obtient aucune reddition de comptes.

5.60 De plus, nos travaux nous ont appris que, au cours des dernières années, le CCTT du cégep de Victoriaville a réalisé des projets à l'international, dont les revenus ont totalisé près de 370 000 dollars pour l'exercice 2006-2007. Dans un rapport d'évaluation, le MELS a constaté que le centre n'était pas en mesure de démontrer que ces projets avaient eu des retombées sur les entreprises québécoises, un objectif pourtant énoncé dans son mandat. Le responsable du CCTT nous a par ailleurs indiqué que le centre ne participerait plus à de tels projets à l'avenir.

Fondation du Prêt d'honneur

Contexte du partenariat

5.61 En octobre 2000, la Fondation du Prêt d'honneur et la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, par l'intermédiaire de la société « La Maison du prêt d'honneur », entreprennent la construction d'un immeuble ayant notamment pour vocation la réalisation de résidences étudiantes.

5.62 Au début d'octobre 2001, la Fondation du Prêt d'honneur et la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal demandent au cégep du Vieux Montréal d'examiner la possibilité qu'il investisse dans ce projet.

5.63 Le 23 octobre 2001, le cégep du Vieux Montréal envoie une lettre au Conseil du trésor. À partir d'un prospectus de la Maison du prêt d'honneur, il présente le coût du projet de résidence étudiante, soit 21 millions de dollars, et expose la structure de financement présentée au tableau 5.

Coût du projet estimé à 21 millions de dollars.

Tableau 5
Structure de financement de la résidence étudiante

Sources de financement	Montant (en millions de dollars)
Campagne de financement de la Fondation du Prêt d'honneur	3,5
Subvention de la Ville de Montréal	1,0
Subvention du ministère des Affaires municipales et de la Métropole	4,0
Subvention du MELS	5,0
Sous-total – dons et subventions	**13,5**
Emprunt à la Fondation du Prêt d'honneur	1,5
Emprunt hypothécaire	6,0
Sous-total – emprunts	**7,5**
Total	**21,0**

5.64 De plus, la lettre du 23 octobre 2001 mentionnait qu'avec ce plan de financement les loyers annuels excéderaient d'environ 210 000 dollars les débours annuels, incluant le service de la dette.

5.65 À la fin de novembre 2001, le conseil d'administration du cégep du Vieux Montréal décide de se porter acquéreur de l'immeuble sous réserve de la confirmation de l'obtention de la subvention annoncée par le MELS. Dès janvier 2002, le cégep s'occupe de la réalisation des travaux. Ce n'est qu'en juillet 2002 que le cégep acquiert l'immeuble et signe une entente avec le cédant, la Maison du prêt d'honneur, en vue d'obtenir la gestion du projet en construction.

5.66 Concernant ce projet, le cégep fait affaire avec deux partenaires dont le premier est la Fondation du Prêt d'honneur. Il avait acheté l'immeuble en considérant que cette dernière organiserait une collecte de fonds qui rapporterait 3,5 millions de dollars. Il n'a pas obtenu l'aide escomptée de la Fondation. En effet, à l'occasion de cette collecte, le cégep a reçu des dons de 500 000 dollars. De plus, ce dernier montant n'a pas été affecté au financement du coût du projet, le cégep ayant décidé de l'assigner comme revenu aux activités de la résidence. Il a pris cette décision parce qu'il a reçu l'argent de la campagne après qu'il a dû emprunter. Cette modification de la structure de financement a eu pour conséquence d'augmenter les emprunts et, par le fait même, les coûts reliés au financement de la résidence.

5.67 Le deuxième partenaire du cégep est la Gestion de la maison du prêt d'honneur. Ayant décidé d'effectuer la gestion courante des activités de la résidence par l'entremise d'une entité distincte, le collège crée cette société avec la Fondation du Prêt d'honneur en mars 2002. Selon les règlements généraux de la société, le conseil d'administration est composé de neuf membres dont trois sont nommés par le cégep et trois par la Fondation ; s'ajoutent à eux un représentant des élèves et deux autres personnes nommées conjointement par le cégep et la Fondation.

Coûts et échéances

5.68 La résidence a accueilli ses locataires de façon progressive et les premiers sont arrivés en octobre 2002. Les travaux, qui devaient se terminer à l'été 2002, se sont achevés en janvier 2006. Leurs coûts se sont élevés à 23,8 millions de dollars, soit 2,8 millions de plus que prévu. Cette hausse a eu pour effet d'augmenter le montant des emprunts et, par voie de conséquence, les frais d'intérêt. Le cégep explique principalement cet écart par le règlement hors cours de cinq poursuites. Le tableau 6 présente la structure de financement finale de la résidence.

Tableau 6
Structure de financement finale de la résidence étudiante

Sources de financement	Montant (en millions de dollars)
Campagne de financement de la Fondation du Prêt d'honneur	0,0*
Subvention d'Hydro-Québec	0,1
Subvention de la Ville de Montréal	0,7
Subvention du ministère des Affaires municipales et de la Métropole	4,0
Subvention du MELS	5,0
Sous-total – dons et subventions	**9,8**
Emprunt à la Fondation du Prêt d'honneur	1,5
Emprunt à la Fondation du cégep du Vieux Montréal	1,0
Emprunts temporaires	4,0
Emprunt hypothécaire	7,5
Sous-total – emprunts	**14,0**
Total	**23,8**

* Le cégep a décidé d'assigner comme revenu 500 000 dollars, soit le montant perçu à l'occasion de la campagne de financement, aux activités liées à la résidence.

5.69 Conformément à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, le MELS devait autoriser le cégep à contracter les emprunts requis afin d'acquérir la résidence. Le MELS a effectivement donné son accord pour les emprunts temporaires et l'emprunt hypothécaire. Cependant, en ce qui concerne les emprunts auprès des fondations, le collège n'a pas obtenu une telle autorisation.

5.70 En novembre 2005, le conseil d'administration du cégep a décidé de vendre la résidence. Après avoir procédé à un appel d'offres public à l'automne 2006, le cégep a été autorisé par le MELS à refuser les offres puisque les montants offerts ne satisfaisaient pas aux attentes du cégep ni à celles du ministère. Après avoir tenté en vain de vendre l'immeuble à certains organismes gouvernementaux, il l'a finalement cédé à un acheteur privé en janvier 2008 pour un montant de 10 millions de dollars. Il est à noter que l'acte de vente ne prévoit pas que le nouveau propriétaire devra garder la vocation de résidence étudiante de l'immeuble.

5.71 Par ailleurs, en plus de subir une perte de 10,1 millions de dollars[7] relativement à la vente, le cégep a aussi fait face à d'autres difficultés financières. L'estimation selon laquelle les loyers annuels excèderaient d'environ 210 000 dollars les débours annuels ne s'est pas concrétisée. En effet, les activités reliées à la résidence, qui se sont déroulées d'avril 2002 à janvier 2008, ont toujours été déficitaires. Au 30 juin 2008, les déficits d'exploitation cumulés[8] atteignaient environ 5,3 millions de dollars. Ces déficits étaient dus entre autres au manque à gagner découlant de l'entrée progressive des élèves, aux coûts engendrés par le relogement d'une soixantaine d'élèves puisque leur logement n'était pas disponible à la rentrée scolaire de l'automne 2002 et à l'augmentation des emprunts.

Perte liée à la vente de la résidence : 10,1 millions de dollars.

7. La perte tient compte d'un amortissement de 3,7 millions.
8. Les déficits d'exploitation cumulés tiennent compte de l'amortissement et des frais d'intérêt tout en excluant les remboursements de capital des emprunts.

5.72 Jusqu'au 30 juin 2006 inclusivement, le cégep ne comptabilisait pas les déficits d'exploitation dans ses résultats financiers, il les inscrivait plutôt à titre d'actifs dans son bilan. Pour les exercices se terminant le 30 juin 2005 et le 30 juin 2006, il avait demandé des dérogations au MELS afin de pouvoir agir ainsi et le ministère avait acquiescé à sa demande. Le cégep alléguait vouloir vendre l'immeuble et ainsi récupérer les sommes à même le produit de la vente. Conséquemment, il n'a pas été en situation de déficit[9] avant l'exercice financier se terminant le 30 juin 2007, exercice au cours duquel il a constaté les pertes accumulées dans ses résultats financiers.

5.73 Puisque le produit de la vente avait été insuffisant pour rembourser les dettes liées à la résidence, le cégep a demandé de l'aide au MELS. Le 17 mars 2008, ce dernier lui a confirmé qu'il lui accorderait 2,5 millions de dollars. Il a cependant exigé qu'il établisse un plan de redressement dans lequel il s'engage notamment à consacrer, au cours des prochaines années, 40 p. cent de sa quote-part des réinvestissements fédéraux au remboursement de ses dettes. Ainsi, ces sommes ne seront pas affectées aux enjeux ciblés par le MELS en ce qui a trait aux réinvestissements fédéraux. En outre, il faut noter que les élèves ne peuvent plus bénéficier de l'immeuble puisque sa vocation n'a pas été préservée.

Le ministère exige un plan de redressement.

Autres partenaires des cégeps

5.74 Relativement à notre échantillon de 6 cégeps, nous avons dénombré, en plus de ceux dont nous avons parlé précédemment, 15 partenaires avec lesquels un seul cégep faisait affaire. Plus de la moitié d'entre eux ont comme mission d'offrir de l'aide aux élèves dans le besoin et de favoriser le développement des activités sportives et socioculturelles. Nous avons aussi constaté que 6 autres partenaires entretenaient des liens d'affaires avec plus d'un collège.

5.75 Bien qu'il n'existe pas d'obligations légales pour les partenaires de fournir une reddition de comptes aux cégeps, une connaissance de leurs activités et de leurs performances permet notamment aux cégeps d'évaluer les risques financiers qu'ils peuvent encourir à l'égard de ces partenaires.

Pas d'obligations légales de fournir une reddition de comptes aux cégeps.

5.76 Nous n'avons pas relevé d'éléments nous indiquant que les relations d'affaires avec ces partenaires pourraient avoir des implications financières négatives importantes sur les cégeps vérifiés. Cependant, nous avons constaté que l'information transmise aux conseils d'administration des cégeps sur la situation financière de ces partenaires était très limitée dans la majorité des cas. En effet, bien que certains obtiennent des informations sur les activités de leurs partenaires, par exemple, sur les résultats d'une campagne de financement, peu de conseils d'administration reçoivent les rapports annuels et les états financiers de ceux-ci. Il y a donc place à l'amélioration à ce chapitre.

9. La Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel ne permet pas aux cégeps de s'engager au-delà des sommes dont ils disposent; lorsque c'est le cas, le MELS exige un plan de redressement.

Encadrement du ministère

5.77 En tant que principal bailleur de fonds des cégeps[10], il est important que le MELS les encadre adéquatement à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de partenaires. À ce titre, il est possible qu'il doive intervenir lorsqu'ils subissent des pertes. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans le cas du cégep du Vieux Montréal lors de la vente de la résidence étudiante.

Le ministère n'a pas de portrait complet des partenaires des cégeps.

5.78 Nous avons constaté que le MELS ne possède pas un portrait complet des partenaires des cégeps. En effet, en ce qui a trait aux partenaires des cégeps autres que les CCTT, le MELS obtient les états financiers de certains d'entre eux, mais il ne dresse pas de portrait contenant, notamment, les principaux liens entre les cégeps et leurs partenaires, l'ampleur et la nature des transactions effectuées avec eux et l'évaluation des risques financiers potentiels associé à ceux-ci. Pour les CCTT, comme nous l'avons mentionné précédemment, il obtient une reddition de comptes annuelle incluant notamment le rapport annuel, les états financiers et des informations sur les activités du Centre. Il lui est donc difficile d'estimer l'ampleur des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires et, par conséquent, d'évaluer les risques financiers potentiels auxquels s'exposent les cégeps.

5.79 De plus, nous avons constaté que les règles en vigueur ne prévoient pas qu'un cégep est tenu d'avoir une autorisation du MELS avant de s'engager dans un projet. Une autorisation est nécessaire seulement lorsque ce dernier doit emprunter et il peut l'obtenir après le début du projet. Cette façon de faire ne permet pas au MELS de s'assurer, dès le début du projet, que le cégep a la capacité financière de l'entreprendre sans mettre en péril sa situation financière.

5.80 Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :

- d'encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient notamment les exigences en matière de reddition de comptes ;
- de mettre en place des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat ;
- de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.

5.81 Nous avons recommandé au ministère :

- d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci ;
- de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités ;
- d'examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.

10. En 2006-2007, plus de 81 p. cent des revenus de fonctionnement des cégeps provenaient du MELS.

Achats regroupés

5.82 Les cégeps ont créé le CCSR, un organisme à but non lucratif (OBNL) qui a pour mandat de regrouper les cégeps et les autres établissements d'enseignement du Québec intéressés à promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement de services collectifs. Le CCSR est géré par un conseil d'administration composé de représentants de cégeps, du président-directeur-général de la Fédération des cégeps et du directeur général du CCSR. Il a mis en place un service d'achats regroupés et la valeur des acquisitions effectuées à l'aide des ententes qu'il a négociées s'est élevée, en 2006-2007, à 20 millions de dollars. En ce qui concerne les six cégeps vérifiés, tous faisaient affaire avec le Centre en 2006-2007.

5.83 Pour se procurer des biens et des services, les cégeps vérifiés s'adressent également aux regroupements d'achats suivants : Approvisionnement des deux rives, le Centre régional des achats en groupe des établissements de santé et de services sociaux du Saguenay–Lac-St-Jean (02) (CRAG 02), le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) et le Comité de négociations des achats regroupés 03-12 (CNAR 03-12). L'annexe 4 présente une brève description de ces quatre organisations.

5.84 L'acquisition à l'aide d'ententes d'achats regroupés est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. L'objectif premier de tels regroupements consiste à combiner les intentions d'achat de plusieurs entités afin d'augmenter leur pouvoir d'achat. Les avantages de cette approche se situent à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne :

Avantages des regroupements d'achats : le prix et l'efficience du processus d'achat.

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficience du processus d'achat : comme le regroupement d'achats effectue une portion importante du processus – appel d'offres, analyse des offres des fournisseurs, etc. – le cégep n'a pas à faire ces activités.

5.85 Outre les économies relatives à l'efficience du processus d'achat, celles qui sont reliées au volume d'achats peuvent être importantes. À titre d'exemple, mentionnons que le CSPQ, dans son rapport annuel 2006-2007, évalue à 25 p. cent la proportion des économies réalisées par l'utilisation des ententes qu'il a négociées. Le Massachusetts Higher Education Consortium11, quant à lui, estime à 29 p. cent la proportion des économies générées grâce aux ententes qu'il a conclues.

5.86 Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que les cégeps vérifiés faisaient peu appel aux regroupements d'achats. Nous avons de plus remarqué qu'il n'existait pas, dans le réseau collégial, de stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés qui prendrait en compte, entre autres, la détermination des achats potentiels.

Les cégeps visités font peu appel aux regroupements d'achats.

11. C'est un regroupement d'achats composé d'établissements publics et privés d'enseignement supérieur de la Nouvelle-Angleterre.

Contexte

5.87 En 2006-2007, les cégeps ont engagé des dépenses de fonctionnement totalisant 1,6 milliard de dollars. De ce montant, les achats de biens et de services ont représenté 298 millions de dollars. De plus, les acquisitions d'immobilisations ont atteint 157 millions de dollars. Le total des achats de biens et de services ainsi que des immobilisations s'est chiffré à près de 68 millions de dollars pour l'ensemble des six cégeps vérifiés.

5.88 Chaque cégep est entièrement autonome quant à l'acquisition de biens et de services. Ainsi, chacun possède son propre service des achats et adopte sa politique et ses règlements, notamment pour ce qui a trait à l'utilisation des achats regroupés. Ils sont toutefois tenus de respecter certaines règles gouvernementales.

5.89 Par exemple, ils sont assujettis à la *Politique sur les marchés publics* du Conseil du trésor. Selon cette politique, « chaque fois qu'une efficacité accrue ou qu'une économie importante peut en résulter, les administrations regroupent leurs acquisitions avec celles des autres administrations en considérant prioritairement une utilisation accrue des mécanismes de regroupement d'achats déjà existants ».

5.90 De plus, à compter du 1er octobre 2008, les cégeps devront satisfaire aux dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Conformément à cette loi, les organismes publics seront entre autres obligés de procéder à un appel d'offres public pour les contrats de services et de construction de 100 000 dollars et plus ainsi que de publier certaines informations relatives aux contrats d'une valeur supérieure à 25 000 dollars. Cette loi vise notamment à permettre plus de transparence et de rigueur tout en favorisant les acquisitions auprès d'entreprises régionales.

Utilisation des regroupements d'achats

5.91 Lors de nos rencontres avec les responsables des achats des cégeps inclus dans notre échantillon, nous leurs avons demandé la valeur et la nature des achats effectués par l'entremise de regroupements d'achats en 2006-2007. Les tableaux 7 et 8 présentent la compilation de ces données, dont nous avons tiré les constatations suivantes :

- les six cégeps vérifiés ont acheté pour près de 2,8 millions de dollars par l'entremise de regroupements d'achats ;
- certains cégeps ont fait affaire avec plus d'un regroupement d'achats ;
- le type et le volume de biens et de services achetés à l'aide de regroupements d'achats variaient d'un cégep à l'autre.

Tableau 7
Achats effectués en 2006-2007, par regroupement d'achats et par cégep (en dollars)

Cégep	Regroupement d'achats					
	CCSR	Approvisionnement des deux rives	CRAG 02	CSPQ	CNAR 03-12	Total
Chicoutimi	271 899	–	80 970	43 621	–	**396 490**
Lévis-Lauzon	213 314	–	–	77 905	84 555	**375 774**
Limoilou	150 550	30 000	–	5 000	78 200	**263 750**
Montmorency	462 699	–	–	–	–	**462 699**
Victoriaville	138 702	–	–	–	–	**138 702**
Vieux Montréal	1 154 364	–	–	–	–	**1 154 364**
Total	**2 391 528**	**30 000**	**80 970**	**126 526**	**162 755**	**2 791 779**

Tableau 8
Type de biens et services acquis en 2006-2007 par l'entremise de regroupements d'achats, par cégep (en dollars)

Nature	Chicoutimi	Lévis-Lauzon	Limoilou	Montmorency	Victoriaville	Vieux Montréal	Total
Assurances	65 707	72 525	101 224	48 492	62 207	85 387	**435 542**
Enlèvement des déchets domestiques	–	–	–	10 027	–	26 762	**36 789**
Entretien d'ascenseurs	25 091	1 137	–	2 389	–	–	**28 617**
Équipement et fournitures informatiques	108 806	108 612	3 605	286 711	33 036	877 324	**1 418 094**
Fournitures de bureau et audiovisuelles	31 801	1 363	2 200	9 730	4 127	19	**49 240**
Fournitures électriques	48 260	47 075	5 466	31 768	13 074	75 002	**220 645**
Interurbains	–	3 945	–	3 960	2 147	–	**10 052**
Numérisation des bâtiments	–	–	43 060	3 667	–	–	**46 727**
Papeterie (papier d'impression, cartons, enveloppes)	37 065	43 005	44 000	65 955	22 668	85 973	**298 666**
Photocopieur	43 621	70 800	–	–	–	–	**114 421**
Produits d'entretien ménager	36 139	–	27 695	–	–	3 897	**67 731**
Transporteur – petits colis	–	7 105	–	–	–	–	**7 105**
Autres	–	20 207	36 500	–	1 443	–	**58 150**
Total	**396 490**	**375 774**	**263 750**	**462 699**	**138 702**	**1 154 364**	**2 791 779**

5.92 Afin d'évaluer si le volume des achats effectués par les cégeps à l'aide d'ententes d'achats regroupés était important, nous avons discuté avec les principaux intervenants pour connaître la nature et la valeur des biens et des services susceptibles d'être ainsi acquis. Personne ne dispose d'une telle information. Le secteur collégial ne détermine pas les biens et les services susceptibles de faire l'objet d'achats regroupés et, par conséquent, ignore l'économie que cette pratique lui permettrait de réaliser. Le choix des ententes par le CCSR est actuellement basé sur l'expérience et l'intérêt des différents intervenants plutôt que sur une étude exhaustive des diverses possibilités.

5.93 Nous avons donc procédé à une estimation de la valeur des achats susceptibles de faire l'objet d'achats regroupés en 2006-2007 dans les six cégeps vérifiés. À notre avis, ces achats auraient pu être de l'ordre de 21 millions de dollars sur un total de 68 millions d'achats faits par ces établissements. Le tableau 9 présente les catégories de biens et de services que nous avons retenues pour notre estimation ainsi que la valeur potentielle des acquisitions des six cégeps vérifiés pour l'année 2006-2007.

Achats susceptibles de faire l'objet d'achats regroupés estimés à environ 21 millions de dollars.

Tableau 9
Estimation des achats susceptibles de faire l'objet de regroupements d'achats pour les six cégeps vérifiés en 2006-2007

Catégorie de biens et de services*	En millions de dollars
Alimentation	0,6
Assurances	0,6
Entretien et location de photocopieurs	0,8
Entretien, matériaux, prévention, réparation des bâtiments	3,4
Entretien, équipement et fournitures informatiques	4,9
Équipement spécialisé pour l'enseignement	3,3
Fournitures et matériel de bureau et télécommunications	1,4
Gaz	1,0
Impression, matériel d'impression et volumes	2,6
Matériel didactique	1,9
Mobilier	0,9
Total	**21,4**

* Les catégories de biens et de services énumérées dans ce tableau diffèrent de celles présentées au tableau 8, car elles ont fait l'objet de regroupements.

5.94 Quoique les établissements vérifiés mentionnent qu'ils veulent procéder par l'intermédiaire d'ententes d'achats regroupés, nous constatons que le volume d'achats ainsi effectués est relativement faible par rapport au potentiel d'achat que nous avons établi. Il représente une proportion de 13 p. cent, soit 2,8 millions sur 21,4 millions.

5.95 De plus, lorsqu'un cégep fait appel à un regroupement d'achats, il doit s'assurer que ce dernier a mis en place de bonnes pratiques d'affaires. En effet, ces regroupements effectuent des activités importantes du processus d'approvisionnement, telles la sélection de fournisseurs et l'émission d'ententes, pour le compte de leurs mandataires.

5.96 Nous avons constaté que les politiques d'achat des cégeps vérifiés ne spécifient pas d'attentes quant aux contrôles requis lorsque ces derniers ont recours aux services de regroupements d'achats. De plus, les responsables des achats des cégeps vérifiés connaissent peu les processus utilisés par ces regroupements et ne peuvent donc pas savoir s'ils sont rigoureux. Ils se fient à l'intégrité et à l'expertise des intervenants qui ont participé au processus d'appel d'offres.

5.97 En outre, la participation aux ententes négociées est volontaire : un cégep peut accepter ou refuser de faire affaire avec un fournisseur sélectionné, et ce, même s'il en avait manifesté initialement l'intention. Ainsi, pour certaines acquisitions, les cégeps effectuent eux-mêmes tout le processus d'achat alors qu'ils auraient pu utiliser l'entente négociée par un regroupement d'achats.

La participation aux ententes négociées est volontaire.

5.98 Une telle façon de faire empêche le regroupement d'achats d'avoir une force de négociation accrue auprès du fournisseur puisque ce dernier ne peut compter sur des engagements fermes. De plus, cette pratique va à l'encontre d'un des avantages attribuables à l'utilisation de regroupements d'achats, qui est l'efficience du processus d'achat.

5.99 Par ailleurs, nous avons constaté que divers groupes négocient des ententes s'appliquant aux mêmes catégories de biens et de services. Ainsi, ils consacrent des ressources à l'établissement d'ententes similaires, ce qui n'est pas économique globalement. On trouve au tableau 10 des exemples de catégories de biens et de services pour lesquels plus d'un regroupement négocie des ententes dans la région de Québec.

Tableau 10
Biens et services pour lesquels plus d'un regroupement négocie des ententes

Biens et services	CCSR	CNAR 03-12	Approvisionnement des deux rives	CSPQ
Fournitures informatiques	✓	✓	✓	✓
Fournitures de bureau et audiovisuelles	✓	✓	✓	
Équipement informatique (ordinateurs et serveurs, imprimantes)	✓		✓	✓
Produits d'entretien ménager (sanitaires)	✓	✓	✓	
Papeterie (papier d'impression, cartons, enveloppes)	✓	✓	✓	
Fournitures électriques	✓	✓	✓	

5.100 Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :

- de cumuler l'information nécessaire à l'égard de leurs achats regroupés afin d'évaluer leur performance quant à ces activités ;
- de revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats ;
- de réviser leurs politiques d'achat afin de spécifier leurs attentes relativement aux regroupements d'achats.

5.101 Nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

5.102 Commentaires du ministère

« Le ministère accepte les constats énoncés dans le rapport et entend, en conséquence, mettre en œuvre les recommandations formulées sur la gestion des partenariats et sur les achats regroupés. »

5.103 Commentaires des cégeps vérifiés

Les six cégeps vérifiés ont accepté l'ensemble des recommandations qui les concernaient. Aucun n'a de commentaires particuliers à l'égard de celles-ci.

5.104 Commentaires de la Fédération des cégeps

« La Fédération n'a aucun commentaire à faire concernant les trois recommandations portant sur la gestion des partenariats des cégeps vérifiés.

« Pour ce qui est par ailleurs des trois recommandations portant sur les achats regroupés, la Fédération désire faire part des commentaires suivants :

- En premier lieu, certains éléments spécifiques aux regroupements d'achats au sein des organismes publics seront encadrés par la nouvelle *Loi sur les contrats des organismes publics*, notamment en ce qui concerne la participation volontaire à certains regroupements d'achats. Par conséquent, la nouvelle loi favorisera les achats regroupés.
- Finalement, en ce qui concerne la recommandation portant sur la révision des processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent aux collèges par l'utilisation des regroupements d'achats, la Fédération estime qu'il faudrait aussi prendre en considération la vocation des collèges de soutenir l'économie de leur milieu en favorisant l'achat régional – principe d'ailleurs consacré dans la nouvelle *Loi sur les contrats des organismes publics*. »

5.105 Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les cégeps contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats.

Critères d'évaluation

- Les activités avec les partenaires sont encadrées par des ententes qui respectent le cadre légal des cégeps et qui précisent notamment les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants.
- Des règles claires prévoient la répartition des revenus, des dépenses, des actifs et des passifs entre les cégeps et leurs partenaires.
- Les risques financiers associés à tout partenariat font l'objet d'un suivi et des mesures sont prises pour limiter les obligations financières qui en découlent.
- La reddition de comptes des cégeps couvre les activités importantes réalisées en partenariat, elle fait notamment état des résultats obtenus et des obligations financières qui en résultent.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère encadre adéquatement les cégeps à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de partenaires.

Critères d'évaluation

Le ministère

- a un portrait des activités que les cégeps exercent avec des partenaires ;
- s'assure que les activités effectuées avec des partenaires sont en relation avec la mission des cégeps.

Annexe 2 – Partenaires d'affaires des cégeps vérifiés au 30 juin 2007

Tableau A
Principaux partenaires avec lesquels un seul cégep fait affaire

Nom	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation du cégep vérifié au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
Cégep de Chicoutimi					
Centre d'aide régional sur les aliments du Saguenay–Lac-St-Jean-Côte-Nord (CARA)	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Le CARA a pour mission de créer une synergie entre les structures de formation du domaine de l'agroalimentaire et les entreprises œuvrant dans ce secteur. Il fournit un soutien à l'industrie agroalimentaire sur le plan de la formation, de la recherche et du développement ainsi que du contrôle de la qualité.	s.o.	30 %	Non
Centre de géomatique du Québec inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	C'est un centre collégial de transfert de technologie en géomatique reconnu par le MELS.	s.o.	28 %	Oui
Le Club de hockey Les Cougars du Cégep de Chicoutimi inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Le Club voit à la promotion des activités sportives et de l'éducation physique en général au collège et au sein de la population.	s.o.	31 %	Non
Conseil de Vie Étudiante du Collège de Chicoutimi inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Le Conseil administre les sommes versées (cotisations / frais spéciaux) par les élèves. Il planifie, supervise et contrôle toutes les activités qu'il subventionne.	s.o.	46 %	Non
Fondation du Cégep de Chicoutimi	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Fondation a pour mission de préserver et d'améliorer la formation offerte aux élèves en amassant les fonds nécessaires pour réaliser des projets qui ne peuvent être financés autrement.	s.o.	38 %	Non
Groupe Humanis-technologies	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La société offre de la formation et de l'aide-conseil, notamment en gestion et en technologies de l'information et de la télécommunication.	s.o.	100 %	Non

Tableau A
Principaux partenaires avec lesquels un seul cégep fait affaire (suite)

Nom	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation du cégep vérifié au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
La Centrale de Chauffage, s.e.n.c.	Société en nom collectif	L'organisme a pour but de produire et de distribuer de la vapeur aux sociétaires au meilleur coût possible.	s.o.	25 %	Oui
Cégep de Lévis-Lauzon					
Centre de robotique et de vision industrielles inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	C'est un centre collégial de transfert de technologie en robotique, en vision industrielle, en productique et en automatisation reconnu par le MELS.	s.o.	40 %	Oui
Les Faucons de Lévis-Lauzon inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'organisme a pour but d'organiser, d'exercer et de soutenir des activités sportives intercollégiales. Il organise aussi des campagnes de souscription.	s.o.	100 %	Non
Fondation du Cégep de Lévis-Lauzon	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Fondation a pour but de soutenir, d'encourager et de promouvoir le développement de l'éducation, de la recherche scientifique, des sciences, des arts et du sport dans cette région.	s.o.	100 %	Non
Trans BIO Tech Centre collégial de transfert en biotechnologie	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	C'est un centre collégial de transfert de technologie en biotechnologie reconnu par le MELS.	s.o.	17 %	Oui
Cégep Limoilou					
Centre de formation et de consultation en métiers d'art – Cégep de Limoilou (CFCMA)	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Le Centre a pour but de mettre en œuvre le Plan national de formation en métiers d'art dans l'est de la province.	s.o.	44 %	Oui
Fondation du Cégep de Limoilou	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Fondation a pour mission de soutenir et d'aider les élèves du cégep à réussir leurs études et à s'épanouir selon leur potentiel, leurs aptitudes et leurs aspirations.	s.o.	36 %	Non

Tableau A
Principaux partenaires avec lesquels un seul cégep fait affaire (suite)

Nom	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation du cégep vérifié au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
L'Œuvre des Titans de Limoilou inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'organisme a pour but de soutenir les activités socioculturelles et d'offrir de l'aide aux élèves dans le besoin.	s.o.	100 %	Non
Régie des clubs d'excellence – Collège d'enseignement général et professionnel de Limoilou	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Régie a pour but d'aider et de développer les activités sportives du collège.	s.o.	100 %	Non
Collège Montmorency					
Corporation de la salle André-Mathieu	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Corporation de la salle André-Mathieu est un diffuseur et un gestionnaire culturel qui a pour mission de favoriser la diffusion des arts sur son territoire en présentant ou en produisant des spectacles ou en produisant des événements.	s.o.	25 %	Non
Groupe FormaClé	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	FormaClé regroupe les services aux entreprises des trois établissements publics de Laval : le Collège Montmorency, la Commission scolaire de Laval et la commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier.	s.o.	33 %	Non
Cégep de Victoriaville					
EQMBO-ENTREPRISES Centre d'aide technique et technologique inc.	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	C'est un centre collégial de transfert de technologie spécialisé dans le domaine du bois et de l'ameublement reconnu par le MELS.	s.o.	40 %	Oui
Cégep du Vieux Montréal					
Institut des métiers d'arts – Cégep du Vieux Montréal	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'Institut met en œuvre le Plan national de formation en métiers d'art pour l'ouest de la province.	s.o.	56 %	Oui
Gestion de la maison du prêt d'honneur	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'organisme avait pour mandat d'agir à titre de gestionnaire de la résidence du Prêt d'honneur, propriété du cégep du Vieux Montréal.	s.o.	38 %	Oui

Tableau B
Principaux partenaires avec lesquels plusieurs cégeps font affaire

Nom	Cégeps vérifiés ayant des relations d'affaires	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation des cégeps membres au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
CCSR	Chicoutimi Lévis-Lauzon Limoilou Montmorency Victoriaville Vieux Montréal	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Le mandat du CCSR est de: promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement des services collectifs; développer la mise en commun de services collectifs; gérer les services communs ou collectifs que se donnent les cégeps et les autres établissements d'enseignement membres.	s.o.	86 %	Non
Cégep international	Chicoutimi Lévis-Lauzon Limoilou Montmorency Victoriaville Vieux Montréal	OBNL constitué en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*	C'est un organisme de promotion des cégeps sur le plan international. Il informe les cégeps, suscite des échanges et des partenariats entre ses membres et des établissements étrangers en plus de faciliter la coordination de leurs activités sur la scène internationale. Il représente les cégeps auprès de divers interlocuteurs: instances gouvernementales, organismes à vocation internationale, entreprises publiques et privées.	s.o.	71 %	Non

Tableau B
Principaux partenaires avec lesquels plusieurs cégeps font affaire (suite)

Nom	Cégeps vérifiés ayant des relations d'affaires	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation des cégeps membres au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
Fédération des cégeps	Chicoutimi Lévis-Lauzon Limoilou Montmorency Victoriaville Vieux Montréal	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	Ce regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec a pour but de promouvoir le développement de l'enseignement collégial au Québec. Il offre aux cégeps membres des services de représentation, de concertation, de négociation et d'information.	s.o.	94 %	Non
Plateforme collégiale DECclic	Chicoutimi Lévis-Lauzon Limoilou Montmorency Victoriaville	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	La Plateforme collégiale DECclic effectue la promotion et le développement d'outils de formation en ligne visant à favoriser l'intégration des technologies de l'information et de la communication aux enseignements et aux apprentissages. L'un des outils est une plateforme informatique sur laquelle les professeurs de tous les cégeps membres peuvent communiquer. Elle permet aussi la diffusion de cours virtuels.	s.o.	100 %	Non
Service régional d'admission au collégial de Québec	Lévis-Lauzon Limoilou Victoriaville	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'organisme traite les demandes d'admission au nom des cégeps membres et offre d'autres services administratifs. Il regroupe des cégeps (14) des régions suivantes : • Bas-Saint-Laurent • Capitale-Nationale • Chaudière-Appalaches • Centre-du-Québec • Côte-Nord • Gaspésie	s.o.	100 %	Non

Tableau B
Principaux partenaires avec lesquels plusieurs cégeps font affaire (suite)

Nom	Cégeps vérifiés ayant des relations d'affaires	Statut légal	Champ d'activité	Actionnariat	Représentation des cégeps membres au conseil d'administration	Est responsable ou assume un risque financier
Service régional d'admission du Montréal métropolitain	Montmorency Vieux Montréal	OBNL constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*	L'organisme traite les demandes d'admission au nom des cégeps membres et offre d'autres services administratifs. Il regroupe des cégeps (29) des régions suivantes : • Abitibi-Témiscamingue • Centre-du-Québec • Estrie • Lanaudière • Laurentides • Laval • Mauricie • Montérégie • Montréal • Outaouais	s.o.	88 %	Non
Le Centre d'informatique des Cégeps du Saguenay–Lac-St-Jean	Chicoutimi	Organisme constitué en vertu de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*	L'organisme traite les demandes d'admission au nom des cégeps membres et offre d'autres services administratifs. Il regroupe les quatre cégeps de la région, soit ceux d'Alma, de Chicoutimi, de Jonquière et de Saint-Félicien.	s.o.	100 %	Non
SRIC	Lévis-Lauzon Limoilou Victoriaville Vieux Montréal	Société par actions constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*	Elle fournit une suite d'applications intégrées centrées sur la gestion de l'enseignement et des outils connexes de gestion administrative.	33 cégeps	89 %	Oui

Annexe 3 – Actionnaires de la Société du réseau informatique des collèges inc. au 30 juin 2007

1. Cégep André-Laurendeau
2. Cégep Beauce-Appalaches
3. Cégep de Baie-Comeau
4. Cégep de Drummondville
5. Cégep de Granby–Haute-Yamaska
6. Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
7. Cégep de la Gaspésie et des Îles
8. Cégep de Lévis-Lauzon
9. Cégep de l'Outaouais
10. Cégep de Matane
11. Cégep de Rivière-du-Loup
12. Cégep de Saint-Hyacinthe
13. Cégep de Saint-Jérôme
14. Cégep de Saint-Laurent
15. Cégep de Sept-Îles
16. Cégep de Sherbrooke
17. Cégep de Sorel-Tracy
18. Cégep de Thetford
19. Cégep de Victoriaville
20. Cégep du Vieux Montréal
21. Cégep Limoilou
22. Cégep Marie-Victorin
23. Cégep régional de Lanaudière
24. Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
25. Collège de Rosemont
26. Collège de Valleyfield
27. Collège Édouard-Montpetit
28. Collège Francois-Xavier-Garneau
29. Collège Shawinigan
30. Dawson College
31. Heritage College
32. John Abbott College
33. Vanier College

Annexe 4 – Regroupements d'achats auxquels participent les cégeps vérifiés

Centre collégial des services regroupés

Cet organisme a pour mission de regrouper les cégeps et les autres établissements d'enseignement du Québec qui sont intéressés à promouvoir la mise en commun de services et de ressources et le développement de services collectifs. Il a implanté la formule des achats regroupés.

Les ententes établies couvrent entre autres les biens et les services suivants : assurance de biens et de dommages, enlèvement des déchets domestiques, entretien d'ascenseurs, équipement et fournitures informatiques, fournitures électriques et papier d'impression.

La clientèle du CCSR se compose de tous les cégeps et de certaines commissions scolaires.

Pour l'année 2006-2007, 33 ententes étaient en vigueur et les membres ont acquis des biens et des services totalisant 20 millions de dollars par l'intermédiaire de celles-ci.

Approvisionnement des deux rives et Centre régional des achats en groupe des établissements de santé et de services sociaux du Saguenay–Lac-St-Jean (02)

Ces deux regroupements d'achats régionaux ont été créés en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Les ententes couvrent, outre ceux qui sont spécifiques au secteur de la santé, des biens et des services qui sont aussi utilisés par les cégeps, notamment les cartouches d'encre, le papier d'impression, les produits d'entretien ménager, le transport de colis et la messagerie.

Centre de services partagés du Québec

Le Conseil du trésor a mis en place le CSPQ dont une des directions a comme mandat de faciliter aux ministères et aux organismes publics l'acquisition de biens et de services de qualité au meilleur coût possible.

Le CSPQ permet aussi aux organismes parapublics, notamment à ceux qui font partie des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, de profiter de certaines ententes.

Les ententes disponibles s'appliquent à une gamme variée de biens et de services : imprimantes, téléavertisseurs et radiomessagerie, mazout, logiciels, location de véhicules automobiles, etc.

Comité de négociations des achats regroupés 03-12

Cette organisation effectue des achats regroupés de biens et de services pour les commissions scolaires et les cégeps de la région administrative de la Capitale- Nationale. Elle n'est pas légalement constituée. C'est une communauté d'intérêt dont l'équipe de négociation est formée en fonction de l'intérêt des participants.

Elle conclut des ententes relativement au chlore pour les piscines, aux fournitures électriques, au mazout, au papier d'impression et au carton, entre autres.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 6

Portrait du réseau de l'enseignement collégial

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**6.1**
Réseau de l'enseignement collégial	
Rôle et responsabilités des principaux intervenants	6.13
Types de formation	6.21
Population scolaire	6.22
Types de programme	6.23
Conditions d'admission	6.28
Processus d'admission	6.34
Diplomation	6.37
Accès à l'université et au marché du travail	6.43
Ressources humaines	6.52
Ressources financières et matérielles	6.59
Défis des prochaines années	6.78
Éléments de comparaison	6.86
Annexe 1 – Répartition des cégeps sur l'ensemble du territoire québécois	
Annexe 2 – Encadrement légal de l'enseignement collégial	
Annexe 3 – Rôle et responsabilités de certains acteurs de l'enseignement collégial	
Annexe 4 – Taux de diplomation	
Annexe 5 – Situation des personnes ayant obtenu un diplôme d'études collégiales de la formation technique en 2005-2006, par secteur de formation, au 31 mars 2007	
Annexe 6 – Organigramme partiel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	
Annexe 7 – Solde des fonds distincts au 30 juin 2007	
Annexe 8 – Crédits du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport votés par l'Assemblée nationale pour l'allocation de fonctionnement aux cégeps	

Abréviations et sigles

AEC	Attestation d'études collégiales	DES	Diplôme d'études secondaires
DEC	Diplôme d'études collégiales	MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Introduction

Équipe :
Alain Fortin
Directeur de vérification
Robert Ratté

Système scolaire au Québec

6.1 Le système scolaire au Québec comprend quatre niveaux d'enseignement :

- L'enseignement primaire, qui est d'une durée de six ans et auquel s'ajoute l'éducation préscolaire.
- L'enseignement secondaire, d'une durée de cinq ans, qui comprend une formation générale de base et qui mène à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires (DES). Il donne accès également à la formation professionnelle pour l'apprentissage d'un métier sanctionnée des diplômes, dont le diplôme d'études professionnelles.
- L'enseignement collégial, qui se divise en deux volets principaux : la formation préuniversitaire d'une durée prévue de deux ans et la formation technique d'une durée prévue de trois ans[1]. Les deux volets permettent l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (DEC).
- L'enseignement universitaire, d'une durée variable, qui donne accès à différents diplômes : certificat, baccalauréat, maîtrise, doctorat et postdoctorat.

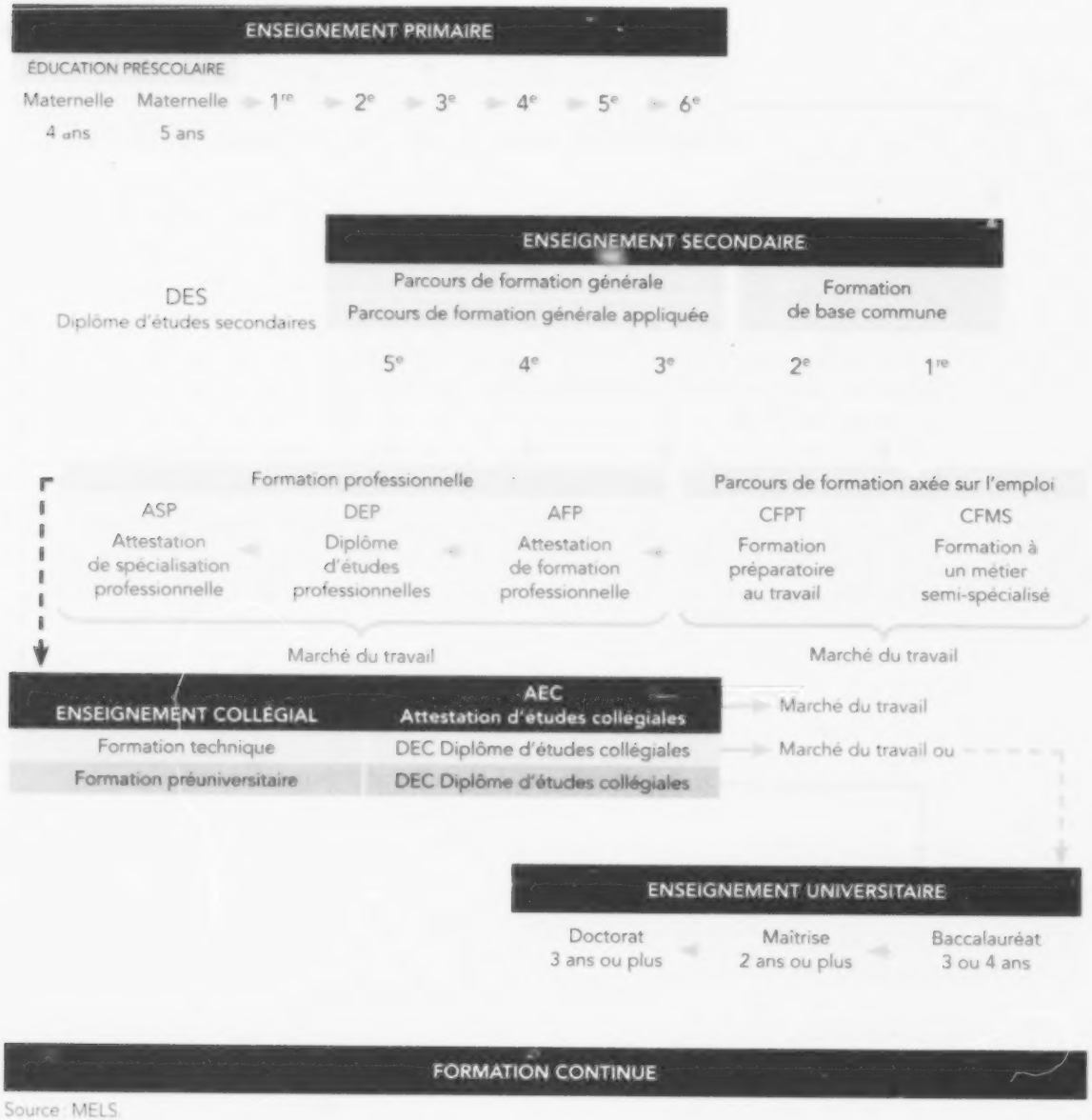
6.2 Ces niveaux d'enseignement relèvent du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), en tout ou en partie, pour leur encadrement légal et leur financement. D'ailleurs, le système d'éducation du Québec repose sur un partage de responsabilités entre le gouvernement, les universités, les collèges, les commissions scolaires et les écoles. Il est en outre caractérisé par la présence d'établissements publics et privés, francophones et anglophones.

6.3 Par ailleurs, les commissions scolaires, les collèges et les universités proposent également des services de formation continue à l'intention des adultes. Il s'agit de programmes de formation générale de base, professionnelle, préuniversitaire et technique ou de programmes de formation sur mesure correspondant aux besoins spécifiques des entreprises. La formation continue offerte par l'enseignement collégial peut être sanctionnée par une attestation d'études collégiales (AEC).

6.4 La figure 1 trace le profil du système scolaire québécois de la maternelle à l'université.

1. La formation des élèves du cégep est élaborée en fonction de quatre sessions d'études échelonnées sur deux ans pour la formation préuniversitaire et de six sessions d'études échelonnées sur trois ans pour la formation technique.

Figure 1
Système scolaire au Québec



Source : MELS.

6.5 Il est à noter que la fréquentation scolaire est obligatoire au Québec jusqu'à l'âge de 16 ans, ce qui correspond de façon générale à la quatrième année des études secondaires.

Enseignement collégial

6.6 L'enseignement collégial a avant tout une mission éducative, à savoir préparer les élèves aux études universitaires par des programmes de formation préuniversitaire et au marché du travail par des programmes de formation technique. Il fait partie de ce qu'on appelle l'enseignement supérieur québécois dont il est la première étape. Il constitue le maillon intermédiaire entre l'école secondaire et l'université. Pour ce qui est du réseau des cégeps, il a pris naissance en 1967 à la suite de la création du ministère de l'Éducation et de l'établissement d'un système scolaire public pour tous les niveaux d'études.

6.7 L'enseignement collégial regroupe :

Le réseau collégial comprend 48 cégeps, 50 collèges privés et 3 écoles gouvernementales.

- 48 collèges d'enseignement général et professionnel publics, mieux connus sous l'acronyme « cégep », dont 5 sont anglophones : ces collèges sont financés par le gouvernement et répartis sur l'ensemble du territoire québécois (l'annexe 1 présente la répartition géographique des cégeps) ;
- 23 collèges privés subventionnés par les fonds gouvernementaux ;
- 27 collèges privés détenteurs d'un permis d'enseignement émis par le MELS, mais non subventionnés.

6.8 Par ailleurs, des écoles gouvernementales offrent, entre autres, dans le cadre de leur mission, des programmes de niveau collégial donnant accès à un DEC. Ce sont l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, l'Institut de technologie agroalimentaire et le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec[2].

6.9 À l'automne 2007, le MELS avait recensé un total de 197 158 élèves inscrits à l'enseignement collégial, dont 169 370 à l'enseignement ordinaire et 27 788 à la formation continue. La répartition des élèves selon le réseau d'enseignement était la suivante : 90 p. cent fréquentaient les cégeps, 9 p. cent, les établissements privés et 1 p. cent, les écoles gouvernementales.

Automne 2007 : 197 158 élèves inscrits au collégial.

6.10 Pour l'exercice 2007-2008, des crédits d'environ 1,4 milliard de dollars ont été votés afin de couvrir les dépenses de fonctionnement des 48 cégeps. Les 23 collèges privés subventionnés, quant à eux, se sont partagé des crédits de l'ordre de 88,1 millions pour la même période.

2. L'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec relève du MELS et offre des programmes de niveaux secondaire, collégial et universitaire. Quant à l'Institut de technologie agroalimentaire, il est sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et il offre des programmes de niveaux secondaire et collégial. Enfin, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec est rattaché au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et il offre des programmes dont certains sont de niveaux collégial et universitaire.

6.11 D'un autre côté, plusieurs lois et règlements encadrent le fonctionnement de l'enseignement collégial. Voici les principaux :

- *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* ;
- *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* ;
- *Loi sur l'enseignement privé* ;
- *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* ;
- *Règlement sur le régime des études collégiales*.

6.12 Le lecteur trouvera à l'annexe 2 une description sommaire des lois, des règlements et des règles budgétaires auxquels le réseau collégial est assujetti.

Réseau de l'enseignement collégial

Rôle et responsabilités des principaux intervenants

6.13 L'enseignement collégial relève du MELS. Il lui revient, entre autres, d'établir les programmes, d'en fixer les conditions d'admission, d'en définir les objectifs et les standards, de déterminer les cégeps qui les offriront et d'émettre les diplômes d'études collégiales. Il alloue également les ressources financières.

6.14 Il appartient aux collèges de mettre en œuvre les programmes de formation, d'en définir les activités d'apprentissage, de préparer et d'établir un plan de réussite, de mettre en application une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages et de recommander au ministère la délivrance des diplômes d'études collégiales. Chacun des établissements doit rendre compte à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial du Québec de la qualité de la mise en œuvre des programmes de formation sous sa gouverne et de l'ensemble de ses activités.

6.15 La Commission d'évaluation de l'enseignement collégial du Québec est un organisme gouvernemental qui a pour mandat, notamment, d'évaluer la qualité de la mise en œuvre des programmes de formation et les plans de réussite des collèges. Pour ce faire, elle disposait en 2007-2008 d'un budget de 2,2 millions de dollars.

6.16 Pour sa part, le Conseil supérieur de l'éducation est un organisme consultatif institué pour collaborer avec le MELS. Il est composé de 22 membres nommés par le gouvernement. Il comprend 5 commissions, une par ordre d'enseignement et une cinquième consacrée à la formation continue. Il compte également un comité permanent sur l'état et les besoins de l'éducation. Il a pour fonction de conseiller le ministre sur toute question relative à l'éducation. À cette fin, il doit, au moins tous les 2 ans, faire un rapport au ministre sur l'état et les besoins de l'éducation. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale.

6.17 Le tableau 1 illustre le rôle et les responsabilités de ces principaux acteurs de l'enseignement collégial.

Tableau 1
Rôle et responsabilités des principaux acteurs de l'enseignement collégial

Acteur	Rôle et responsabilités
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	Le MELS a pour mission, entre autres, d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de l'éducation touchant les quatre niveaux d'enseignement sous sa gouverne. Parmi ses responsabilités au regard de l'enseignement collégial, on retrouve celles : • d'établir les programmes d'études conduisant à un DEC ; • de fixer les conditions d'admission à un programme ; • de déterminer les objectifs et les standards des programmes ; • d'autoriser les programmes conduisant à un DEC qu'un collège peut offrir ; • de pouvoir édicter des règlements concernant la gestion pédagogique et administrative d'un collège ; • de délivrer les DEC ; • d'allouer les ressources financières et de faire un suivi de leurs équilibres financiers ; • d'autoriser la mise en place de centres collégiaux de transfert de technologie ; • de contrôler le nombre d'élèves déclarés par les collèges ; • de publier différentes statistiques ; • d'effectuer annuellement une révision de certains programmes d'études.
Collège	Dans le cadre de sa mission, un collège a pour responsabilité : • de mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés ; • de déterminer les activités d'apprentissage visant l'atteinte des objectifs et des standards des programmes ; • d'établir, s'il y a lieu, et de mettre en œuvre un programme d'établissement conduisant à un diplôme d'AEC dans un domaine de formation pour lequel un programme menant à un DEC a déjà été autorisé (sinon, il doit obtenir l'autorisation du ministère) ; • de faire élaborer par chaque enseignant et pour chaque cours un plan de cours détaillé conforme au programme ; • de concevoir et de mettre en application une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages, une politique institutionnelle d'évaluation des programmes et une politique de gestion des ressources humaines ; • de recommander au ministère la délivrance des DEC ; • de décerner les AEC.
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	Créée par une loi en 1993, la Commission a notamment pour mandat d'évaluer : • la qualité de la mise en œuvre des programmes d'études ; • les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages et leur application ; • les politiques institutionnelles d'évaluation des programmes et leur application ; • les plans stratégiques des cégeps, y compris le plan de réussite ; • les cégeps et les établissements privés subventionnés. L'évaluation institutionnelle couvre les principales responsabilités et activités rattachées à la réalisation de la mission éducative de ces deux types d'établissement. Elle doit ensuite faire des recommandations au ministre et aux établissements. Elle a également le pouvoir de recommander au MELS d'habiliter un collège à décerner le DEC. Il revient au ministre d'acquiescer ou non et aux établissements de présenter leur demande au ministre.
Conseil supérieur de l'éducation	Le Conseil est un organisme consultatif qui comprend cinq commissions, une par ordre d'enseignement et une cinquième consacrée à la formation continue. La Commission de l'enseignement collégial a pour mandat : • de proposer des orientations et de formuler des recommandations au ministre sur des questions relatives à l'enseignement collégial ; • de présenter des projets d'avis, des rapports ou des mémoires qui seront soumis au Conseil pour adoption.

6.18 À ces acteurs se joignent d'autres intervenants, notamment la Fédération des cégeps, Cégep@distance, Cégep international et les centres collégiaux de transfert de technologie, dont on trouve une description à l'annexe 3.

6.19 Par ailleurs, chaque cégep est géré par un conseil d'administration composé de façon générale de 19 membres[3], soit 7 personnes de différentes provenances nommées par le ministre, 2 diplômés, 2 parents, 2 élèves, 4 membres du personnel ainsi que le directeur général et le directeur des études qui y siègent d'office. Le président du conseil est élu par les membres.

6.20 Le conseil d'administration a notamment pour fonction :

- d'établir, en tenant compte des orientations du plan stratégique du MELS, son propre plan stratégique qui doit couvrir plusieurs années et comprendre des moyens pour réaliser la mission du collège et la mise en place d'un plan de réussite ;
- d'instituer une commission des études ayant pour mandat de soumettre au conseil d'administration des avis sur toute question concernant les programmes d'études offerts par le collège et l'évaluation des apprentissages, y compris les procédures de sanction des études ;
- d'adopter les politiques et les règlements relevant de la juridiction du collège ;
- d'approuver les budgets de fonctionnement et d'investissement ;
- de nommer le directeur général et le directeur des études ;
- de désigner parmi ses membres ceux qui formeront le comité exécutif, qui est chargé de l'administration courante et présidé par le directeur général.

Types de formation

6.21 Les deux principaux types de formation donnés par les collèges sont la formation préuniversitaire et la formation technique. En outre, plusieurs nouveaux élèves s'inscrivent à une session d'accueil et d'intégration. Cette session s'adresse entre autres à ceux qui ont besoin d'un temps de réflexion avant d'entreprendre des études collégiales ou qui veulent améliorer leur dossier scolaire pour être admis dans un programme. Les collèges offrent aussi une autre formation, l'AEC.

Deux formations principales : préuniversitaire et technique.

Population scolaire

6.22 Comme nous l'avons mentionné précédemment, à l'automne 2007, 197 158 élèves étaient inscrits dans l'ensemble des établissements collégiaux, dont 169 370 à l'enseignement ordinaire et 27 788 à la formation continue. Le tableau 2 présente des données sur la population scolaire. Nous y constatons notamment que :

- la très grande majorité des élèves sont inscrits dans les cégeps ;
- la très grande majorité des élèves sont inscrits en formation préuniversitaire et en formation technique ;
- les collèges accueillent plus de filles que de garçons.

3. La durée des mandats des membres est variable, mais elle ne peut excéder cinq ans.

Tableau 2
Population scolaire des établissements d'enseignement collégial (trimestre d'automne)

	2003	2004	2005	2006	2007
Enseignement ordinaire					
Cégeps	**147 845**	**147 229**	**146 605**	**149 066**	**155 454**
Formation préuniversitaire	69 982	70 596	71 532	74 122	78 376
Formation technique	71 814	70 402	68 750	67 644	68 535
Session d'accueil et d'intégration	5 938	6 103	6 105	7 116	8 363
Attestation d'études collégiales	57	55	59	60	61
Hors programme	54	73	159	124	119
Établissements privés subventionnés	**11 504**	**11 130**	**11 215**	**11 603**	**12 284**
Formation préuniversitaire	5 892	5 866	5 845	6 063	6 252
Formation technique	4 828	4 760	4 876	5 034	5 493
Session d'accueil et d'intégration	41	49	41	45	81
Attestation d'études collégiales	304	8	5	3	1
Hors programme	11	15	7	2	12
Baccalauréat français	428	432	441	456	445
Écoles gouvernementales	**1 656**	**1 632**	**1 540**	**1 631**	**1 632**
Formation préuniversitaire	108	111	100	123	124
Formation technique	1 548	1 521	1 440	1 507	1 508
Hors programme	–	–	–	1	–
Formation continue					
Cégeps	**27 175**	**25 928**	**23 110**	**22 386**	**22 226**
Formation préuniversitaire	2 356	2 279	2 386	2 326	2 269
Formation technique	3 195	3 192	2 925	2 570	2 478
Session d'accueil et d'intégration	53	37	57	74	66
Attestation d'études collégiales	16 767	15 608	14 531	14 613	14 491
Hors programme	4 804	4 812	3 211	2 803	2 922
Établissements privés subventionnés et non subventionnés	**7 584**	**7 513**	**6 775**	**6 652**	**5 442**
Formation préuniversitaire	19	2	1	–	3
Formation technique	185	206	231	242	277
Attestation d'études collégiales	7 141	7 110	6 450	6 335	5 115
Hors programme	239	195	93	75	47
Écoles gouvernementales	**86**	**91**	**105**	**72**	**120**
Attestation d'études collégiales	85	90	102	68	120
Hors programme	1	1	3	4	–
Total selon le type de formation					
Formation préuniversitaire	**78 357**	**78 854**	**79 864**	**82 634**	**87 024**
Formation technique	**81 570**	**80 081**	**78 222**	**76 997**	**78 291**
Session d'accueil et d'intégration	**6 032**	**6 189**	**6 203**	**7 235**	**8 510**
Attestation d'études collégiales	**24 354**	**22 871**	**21 147**	**21 079**	**19 788**
Hors programme	**5 109**	**5 096**	**3 473**	**3 009**	**3 100**
Baccalauréat français	**428**	**432**	**441**	**456**	**445**

Tableau 2
Population scolaire des établissements d'enseignement collégial (trimestre d'automne) (suite)

	2003	2004	2005	2006	2007
Total selon le type d'enseignement					
Enseignement ordinaire	161 005	159 991	159 360	162 300	169 370
Formation continue	34 845	33 532	29 990	29 110	27 788
Population scolaire du collégial	195 850	193 523	189 350	191 410	197 158
Garçons	83 924	82 212	79 813	80 241	83 223
Filles	111 926	111 311	109 537	111 169	113 935

Source : MELS.

Types de programme

6.23 Un programme d'études, c'est un ensemble organisé d'activités d'apprentissage menant à l'obtention d'un diplôme. Chaque programme comprend une composante de formation générale et une autre de formation spécifique. Parmi les cours de formation générale, on trouve notamment la philosophie, la langue d'enseignement et la littérature, la langue seconde et l'éducation physique.

Formation préuniversitaire

6.24 La formation préuniversitaire, d'une durée prévue de deux ans, comprend huit programmes. Le tableau 3 présente le nombre d'élèves inscrits à l'automne 2007 dans chacun de ces programmes.

Tableau 3
Élèves inscrits aux programmes de formation préuniversitaire à l'automne 2007

Programme	Nombre d'élèves
Arts et lettres	11 538
Arts plastiques	2 299
Danse	268
Histoire et civilisation	1 199
Musique	1 129
Sciences de la nature	22 458
Sciences humaines	46 349
Sciences, lettres et arts	834
Autres*	950
Total	**87 024**

* Ces élèves sont inscrits dans plus d'un programme.

Source : MELS.

Formation technique

6.25 La formation technique, d'une durée prévue de 3 ans, compte 133 programmes couvrant 20 secteurs de formation. Le tableau 4 nous indique le nombre d'élèves de cette formation à l'automne 2007.

Tableau 4
Élèves inscrits aux programmes de formation technique à l'automne 2007, par secteur

Secteur	Nombre d'élèves
Administration, commerce et informatique	14 261
Agriculture et pêches	2 332
Alimentation et tourisme	2 636
Arts	4 338
Bâtiment et travaux publics	4 645
Bois et matériaux connexes	185
Chimie et biologie	1 180
Communication et documentation	4 250
Électrotechnique	3 212
Entretien d'équipement motorisé	413
Environnement et aménagement du territoire	892
Fabrication mécanique	2 200
Foresterie et papier	358
Mécanique d'entretien	335
Métallurgie	82
Mines et travaux de chantier	152
Santé	17 196
Services sociaux, éducatifs et juridiques	16 902
Textile	2 207
Transport	515
Total	**78 291**

Source : MELS.

6.26 Lors de sa formation, l'élève doit effectuer, pour certains programmes, des stages en milieu de travail non rémunérés. De plus, une formule éducative est mise en application dans certains établissements pour certains programmes, soit l'alternance travail-études. Ces stages en entreprise sont rémunérés au moins au salaire minimum et s'échelonnent sur une période allant de 12 à 16 semaines consécutives. Ces semaines s'ajoutent à la durée du programme et le prolongent d'autant.

Attestation d'études collégiales

6.27 Il existe environ 1 570 programmes de durée variable menant à une AEC, dont la plupart sont élaborés à partir des cours spécifiques d'un programme de la formation technique. Ainsi, ils n'incluent pas de cours de formation générale. Au cours de l'année scolaire 2007-2008, environ 500 de ces programmes ont été dispensés.

Conditions d'admission

6.28 Le diplôme d'études secondaires est habituellement le laissez-passer pour l'admission à la formation préuniversitaire ou à la formation technique. Pour certains programmes, l'élève doit également avoir réussi des cours préalables ou remplir des conditions d'admission particulières. Par exemple, pour s'inscrire au programme préuniversitaire Sciences de la nature, l'élève doit avoir terminé des cours prérequis de mathématiques, de physique et de chimie. De même, pour s'inscrire au programme Techniques policières, il doit avoir réussi certains cours de mathématiques, se soumettre à un examen médical, passer un test et une entrevue ainsi que détenir un permis de conduire ou un permis probatoire ou être un apprenti-conducteur.

6.29 L'élève détenteur d'un diplôme d'études professionnelles peut également faire des études collégiales s'il a réussi les trois matières suivantes : langue d'enseignement et langue seconde de la 5e secondaire ainsi que mathématique de la 4e secondaire. Pour certains programmes, l'élève devra également satisfaire à des conditions particulières d'admission.

6.30 Un collège peut aussi admettre dans un programme d'études conduisant au DEC une personne qui a acquis des compétences grâce à des expériences de vie et de travail ou qui possède une formation que le collège juge équivalente au diplôme d'études secondaires ou au diplôme d'études professionnelles.

6.31 De plus, un collège peut admettre sous condition la personne à qui il manque la réussite de certains cours pour obtenir le diplôme d'études secondaires ou qui n'aurait réussi que deux des trois matières exigées en supplément du diplôme d'études professionnelles. La personne admise conditionnellement dispose d'une session pour compléter sa formation scolaire manquante.

6.32 Le tableau 5 regroupe des données sur l'accès au collégial, à l'enseignement ordinaire, des diplômés d'études secondaires. Il révèle que :

Finissants du secondaire qui entreprennent des études collégiales : 61 p. cent.

- 61 p. cent des finissants du secondaire de 2006-2007 ont étudié au collégial (51,3 p. cent pour les garçons et 71,1 p. cent pour les filles) ;
- la formation préuniversitaire est privilégiée.

Tableau 5
Taux d'accès au collégial à l'enseignement ordinaire, à temps plein ou à temps partiel, selon le type de formation (en pourcentage)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007*
Sexe masculin	**48,3**	**48,2**	**49,8**	**50,5**	**51,3**
Formation préuniversitaire	26,1	27,1	28,7	29,1	29,7
Formation technique	14,7	13,6	13,7	13,8	13,1
Session d'accueil et d'intégration	7,5	7,5	7,4	7,6	8,5
Sexe féminin	**67,8**	**68,0**	**69,2**	**69,5**	**71,1**
Formation préuniversitaire	41,1	41,9	42,2	42,5	43,1
Formation technique	19,7	19,0	19,4	19,3	19,4
Session d'accueil et d'intégration	7,0	7,1	7,6	7,7	8,6
Sexes combinés	**57,8**	**57,9**	**59,3**	**59,8**	**61,0**
Formation préuniversitaire	33,4	34,4	35,3	35,6	36,3
Formation technique	17,1	16,2	16,5	16,5	16,2
Session d'accueil et d'intégration	7,3	7,3	7,5	7,7	8,5

* Pour 2006-2007, les données sont provisoires.

Source : MELS.

6.33 Quant à l'élève qui désire s'inscrire à une AEC, il doit satisfaire à l'une des conditions suivantes : avoir interrompu ses études pendant au moins deux sessions consécutives ou une année scolaire, être visé par une entente conclue entre le collège et un employeur ou par un programme gouvernemental, ou avoir terminé au moins une année d'études postsecondaires échelonnée sur une période d'un an ou plus.

Processus d'admission

6.34 Afin de traiter les demandes, la quasi-totalité des cégeps ont mis en place trois services régionaux d'admission :

- le Service régional d'admission du Montréal métropolitain ;
- le Service régional d'admission au collégial de Québec ;
- le Centre d'information des cégeps du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

6.35 Les services régionaux ont retenu pour l'administration des demandes d'admission la formule communément appelée « système des trois tours ». Selon ce système :

- Le candidat fait une première demande d'admission dans un programme du cégep de son choix au service régional concerné. Il ne peut effectuer qu'une seule demande à un service régional, mais il peut en acheminer une à plus d'un service régional, s'il le désire. Chaque cégep offre un nombre de places limité dans les programmes d'études.
- Dans le cas où sa demande n'est pas retenue, le candidat peut participer à un deuxième tour et en faire une autre dans un programme du cégep de son choix selon les places disponibles. En effet, les services régionaux l'informent des places disponibles par programme pour chaque cégep.
- Si la deuxième demande du candidat est refusée, ce dernier peut bénéficier d'un troisième tour et en faire une nouvelle. Dans certaines circonstances un candidat peut compter sur un quatrième tour.

6.36 Pour ce qui concerne les personnes qui désirent poursuivre des études collégiales dans un établissement privé, elles doivent s'adresser directement au collège de leur choix.

Diplomation

6.37 Le *Règlement sur le régime des études collégiales* stipule les deux types de sanction des études que l'enseignement collégial peut décerner, soit l'AEC et le DEC.

6.38 L'AEC est remise par le collège à l'adulte qui a atteint les objectifs et les standards du programme. Peu d'information est disponible sur le taux de diplomation pour ce qui regarde les AEC. La dernière compilation que nous avons pu consulter faisait état de 10 341 AEC remises en 2007 par l'ensemble du secteur collégial. Des statistiques partielles de la Fédération des cégeps concernant 41 cégeps indiquent que 75,8 p. cent des gens inscrits à une AEC, soit 4 941 personnes, ont obtenu leur diplôme en 2006-2007.

6.39 Le DEC est décerné par le ministre, sur recommandation du collège, à l'élève qui a atteint avec succès l'ensemble des objectifs et des standards du programme auquel il était inscrit. Il doit aussi avoir réussi l'épreuve synthèse propre à ce programme et élaborée par chacun des établissements ainsi que l'épreuve uniforme imposée par le ministre, soit l'épreuve uniforme de français ou d'anglais selon la langue d'enseignement de l'établissement.

6.40 Les tableaux 6 et 7 font état du taux de diplomation pour ce qui regarde les DEC dans l'ensemble du réseau collégial. Le tableau 6 concerne la formation préuniversitaire alors que le tableau 7 s'applique à la formation technique. De plus, l'annexe 4 donne des informations sur le taux de diplomation par programme.

6.41 Les deux tableaux nous permettent de constater que :

Élèves ayant obtenu un DEC préuniversitaire : 72,2 p. cent ; technique : 61,6 p. cent.

- en 2005-2006, le pourcentage des élèves de la formation préuniversitaire qui ont obtenu leur DEC en deux ans ou moins et le pourcentage de ceux de la formation technique qui l'ont reçu en trois ans ou moins sont respectivement de 44,9 p. cent et de 33,3 p. cent ;
- en 2005-2006, le pourcentage des élèves ayant obtenu leur DEC, quelle que soit la durée des études, est de 72,2 p. cent pour la formation préuniversitaire et de 61,6 p. cent pour la formation technique ;
- quels que soient l'année et le type de formation, le taux de diplomation des filles est supérieur à celui des garçons.

Tableau 6
Élèves de la formation préuniversitaire ayant obtenu un DEC, selon l'année de la dernière inscription au collégial à l'enseignement ordinaire, le sexe, le type de formation initiale et le temps écoulé* depuis le début des études (en pourcentage)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006**	2006-2007
Même type de formation initiale					
2 ans ou moins*	45,0	44,2	44,2	44,9	n.d.
5 ans ou moins*	74,1	73,6	73,4	73,5	n.d.
Toutes les durées	75,4	74,9	74,8	74,7	n.d.
Autres types de formation initiale					
Toutes les durées	57,1	54,0	57,3	54,4	n.d.
Tous les types de formation initiale – toutes les durées					
Sexes combinés	73,3	72,4	72,7	72,2	n.d.
Sexe masculin	65,4	64,4	64,8	63,8	n.d.
Sexe féminin	78,8	78,2	78,5	78,4	n.d.

* Le temps écoulé depuis la première inscription n'est pas nécessairement égal à la durée des études, puisque des absences peuvent survenir entre le début et la fin des études.

** Pour 2005-2006, les données sont provisoires.

Source : MELS.

Tableau 7
Élèves de la formation technique ayant obtenu un DEC, selon l'année de la dernière inscription au collégial à l'enseignement ordinaire, le sexe, le type de formation initiale et le temps écoulé* depuis le début des études (en pourcentage)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006**	2006-2007
Même type de formation initiale					
3 ans ou moins*	34,4	36,1	34,3	33,3	n.d.
5 ans ou moins*	56,4	57,2	55,9	54,0	n.d.
Toutes les durées	62,9	63,8	62,7	61,3	n.d.
Autres types de formation initiale					
Toutes les durées	62,6	62,0	62,9	62,1	n.d.
Tous les types de formation initiale – toutes les durées					
Sexes combinés	62,8	63,2	62,8	61,6	n.d.
Sexe masculin	55,9	55,8	55,5	53,4	n.d.
Sexe féminin	68,5	69,2	68,5	67,8	n.d.

* Le temps écoulé depuis la première inscription n'est pas nécessairement égal à la durée des études, puisque des absences peuvent survenir entre le début et la fin des études.
** Pour 2005-2006, les données sont provisoires.

Source : MELS.

6.42 Selon les dernières statistiques disponibles, les élèves de la formation préuniversitaire terminent en moyenne leurs études après 2,4 ans et ceux de la formation technique, après 3,9 ans.

Durée moyenne des études préuniversitaires : 2,4 ans ; des études techniques : 3,9 ans.

Accès à l'université et au marché du travail

Formation préuniversitaire

6.43 L'objectif de la formation préuniversitaire étant de préparer les élèves aux études universitaires, une question se pose : combien de finissants franchissent cette étape ?

6.44 Le tableau 8 fait état de la proportion des finissants de la formation préuniversitaire qui se rendent à l'université. En 2005-2006, elle était de 77,9 p. cent.

Environ 78 p. cent des diplômés de la formation préuniversitaire se rendent à l'université.

Tableau 8
Diplômés de la formation préuniversitaire ayant poursuivi des études à temps plein à l'université (en pourcentage)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006*	2006-2007
Sexes combinés	**77,7**	**78,1**	**77,4**	**77,9**	**n.d.**
Sexe masculin	79,3	78,4	77,8	78,2	n.d.
Sexe féminin	76,7	77,9	77,1	77,8	n.d.

* Pour 2005-2006, les données sont provisoires.

Source : MELS.

6.45 À l'égard de l'admission des élèves, les universités utilisent la cote de rendement au collégial, communément appelée « la cote R ». Bien qu'elle s'applique à tous les finissants du collégial qui désirent poursuivre des études universitaires incluant ceux de la formation technique, cette cote concerne avant tout les diplômés de la formation préuniversitaire puisque ce sont eux qui vont en plus grand nombre à l'université.

6.46 La cote de rendement au collégial permet de situer l'élève dans chacun de ses cours en regard de son groupe-classe et de situer le groupe-classe comparativement à l'ensemble de ceux du réseau collégial. Le calcul est effectué par le MELS.

Formation technique

6.47 La formation technique vise à permettre à l'élève d'acquérir les connaissances et les compétences requises pour qu'il puisse occuper un emploi dans sa spécialité sur le marché du travail. Il lui est toutefois possible de poursuivre des études universitaires. D'ailleurs, le tableau 9 ci-après indique que 25 p. cent des finissants de la formation technique de 2005-2006 se sont prévalus de cette option au lieu d'intégrer le marché du travail.

Tableau 9
Diplômés de la formation technique ayant poursuivi des études à temps plein à l'université (en pourcentage)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006*	2006-2007
Sexes combinés	**20,8**	**22,2**	**24,9**	**25,0**	**n.d.**
Sexe masculin	25,9	28,8	28,1	28,5	n.d.
Sexe féminin	17,3	17,8	22,8	22,9	n.d.

* Pour 2005-2006, les données sont provisoires.

Source : MELS.

6.48 Comme les programmes de formation technique conduisent la plupart des diplômés au marché du travail, deux questions se posent : ces derniers trouvent-ils un emploi et donnent-ils satisfaction à leurs employeurs ?

6.49 Le MELS s'est doté d'un outil appelé « Relance au collégial en formation technique » afin d'obtenir de l'information sur les finissants des programmes de formation technique. Il s'agit d'un sondage effectué annuellement par voie téléphonique auprès de l'ensemble des finissants. En 2005-2006, 73 p. cent des 16 177 finissants y ont répondu. En outre, le ministère réalise des sondages auprès des employeurs afin de connaître leur degré de satisfaction. Le dernier a été mené en 2002 et 2 400 employeurs y ont répondu.

6.50 Les résultats du sondage effectué auprès des finissants en formation technique de 2005-2006 révèlent que, parmi les répondants, 26,5 p. cent poursuivaient des études et 68,8 p. cent avaient un emploi au 31 mars 2007. De plus, ils indiquent que la proportion des diplômés ayant un travail à temps plein au 31 mars 2007, soit plus de 30 heures par semaine, et déclarant occuper un emploi lié à leur formation, était de 50,1 p. cent de l'ensemble des répondants. Le lecteur peut consulter l'annexe 5 pour en connaître davantage sur la situation, au 31 mars 2007, des diplômés de la formation technique de 2005-2006.

Sondage : 50 p. cent des diplômés de la formation technique occupent un emploi à plein temps dans leur domaine.

6.51 En ce qui concerne les résultats du sondage auprès des employeurs, ils indiquent que 51,3 p. cent estimaient que leurs nouveaux employés issus de la formation technique affichaient un niveau élevé de compétence et 44,4 p. cent, un niveau moyen. Quant à leur rendement, les employeurs en étaient très satisfaits ou plutôt satisfaits dans les proportions suivantes : 78,1 p. cent après 3 mois de travail, 91,0 p. cent après 6 mois et 94,3 p. cent après 12 mois.

Ressources humaines

Ministère

6.52 Au MELS, les deux principaux secteurs responsables de l'enseignement collégial sont celui de la formation professionnelle et technique et de la formation continue ainsi que celui de l'enseignement supérieur. Dans ce dernier secteur, des directions telles la Direction de l'enseignement collégial et la Direction de l'enseignement privé collégial se consacrent exclusivement à l'enseignement collégial. Environ une centaine de personnes sont affectées aux deux secteurs, mais pas nécessairement de manière exclusive. Le lecteur trouvera à l'annexe 6 une partie de l'organigramme du MELS qui le renseignera à ce sujet.

Cégeps

6.53 L'effectif des cégeps se divise en six catégories d'emploi : le personnel enseignant, le personnel cadre, le personnel hors cadre, le personnel de gérance, le personnel professionnel non enseignant et le personnel de soutien. Le tableau 10 présente cet effectif. Il révèle entre autres que, en 2006-2007, les cégeps comptaient 17 135 employés permanents et 23 597 employés non permanents.

Tableau 10
Répartition du personnel des cégeps selon le statut d'emploi

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Personnel permanent					
Enseignant	9 789	9 937	9 569	9 499	10 077*
Cadre	628	629	648	667	664
Hors cadre	107	112	117	115	121
De gérance	238	226	232	191	179
Professionnel non enseignant	923	934	962	1 000	1 009
De soutien	4 774	4 743	4 709	4 765	5 085
Total	**16 459**	**16 581**	**16 237**	**16 237**	**17 135**
Personnel non permanent					
Enseignant	9 891	9 954	9 747	9 594	13 086*
Cadre	68	52	56	62	80
Hors cadre	–	–	–	–	–
De gérance	19	16	15	22	38
Professionnel non enseignant	981	955	918	905	958
De soutien	7 212	7 536	7 676	7 833	9 435
Total	**18 171**	**18 513**	**18 412**	**18 416**	**23 597**

* Le MELS explique l'augmentation du nombre d'enseignants de 2005-2006 à 2006-2007, notamment par l'augmentation de la population scolaire, les ressources supplémentaires affectées à l'encadrement des élèves et l'augmentation des absences nécessitant une embauche (invalidité de longue durée, congé parental, etc.).

Source : MELS.

6.54 L'effectif des cégeps calculé en équivalence à temps plein représentait un peu plus de 20 000 personnes en 2006-2007. De ce nombre, environ 13 150 étaient des enseignants, soit 64 p. cent du personnel. Le tableau 11 présente l'évolution, de 2002-2003 à 2006-2007, du personnel des cégeps suivant ce calcul.

Tableau 11
Répartition du personnel des cégeps calculé selon l'équivalence au temps plein et la catégorie d'emploi

Enseignement ordinaire et formation continue	2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Personnel enseignant	13 338	65	13 214	64	13 005	64	12 817	64	13 151	64
Personnel cadre	537	3	628	3	544	3	620	3	624	3
Hors cadre	96	–	97	–	96	–	98	1	94	1
Personnel de gérance	237	1	225	1	306	2	216	1	227	1
Personnel professionnel	1 196	6	1 185	6	1 178	6	1 220	6	1 249	6
Personnel de soutien	5 256	25	5 261	26	5 190	25	5 122	25	5 175	25
Total	**20 660**	**100**	**20 610**	**100**	**20 319**	**100**	**20 093**	**100**	**20 520**	**100**

Source : MELS.

6.55 En 2006-2007, la masse salariale du personnel des cégeps, y compris les avantages sociaux, se chiffrait à 1,3 milliard de dollars.

6.56 Par ailleurs, les employés du secteur public de l'enseignement collégial sont représentés par neuf centrales syndicales[4]. Les dernières ententes signées relativement aux conditions de travail du personnel syndiqué couvrent la période de 2005 à 2010. Elles sont le résultat de négociations menées conjointement par le Conseil du trésor, le MELS et la Fédération des cégeps d'une part et par les centrales syndicales et les autres regroupements syndicaux concernés d'autre part. Il est à noter qu'une entente sur l'équité salariale dans l'ensemble du réseau est intervenue en décembre 2006.

6.57 Les conventions collectives du personnel syndiqué prévoient une enveloppe réservée au perfectionnement. Les enseignants en consacrent entre autres une partie au programme de Perfectionnement en formation des maîtres. Mise au point en 1973, cette formation est fondée sur le partenariat entre les collèges et l'Université de Sherbrooke. Elle veut répondre aux besoins de perfectionnement de nature pédagogique et didactique du personnel enseignant embauché d'abord pour ses compétences disciplinaires.

6.58 En ce qui concerne les conditions de travail du personnel non syndiqué, elles sont édictées principalement dans le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des cadres des collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Règlement déterminant certaines conditions de travail des hors cadres des collèges d'enseignement général et professionnel.*

4. Les neuf centrales syndicales sont la Fédération autonome du collégial, la Fédération des enseignantes et enseignants de cégep, la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec, la Fédération du personnel professionnel des collèges, le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, la Fédération des employées et employés des services publics inc., la Fédération du personnel de soutien de l'enseignement supérieur, le Syndicat canadien de la fonction publique et le Syndicat canadien des officiers de la marine marchande.

Ressources financières et matérielles

Ministère

6.59 Le MELS accorde deux types d'allocation aux cégeps : une allocation de fonctionnement et une allocation d'investissement. En 2006-2007, il leur a attribué environ 1,3 milliard de dollars pour le fonctionnement et 151 millions pour l'investissement.

6.60 De plus, pour favoriser l'accès aux études, le ministère administre un service d'aide financière aux études[5] qui tient notamment compte des droits de scolarité et des frais obligatoires, du coût des livres et des fournitures ainsi que des frais de subsistance. L'objectif de ce service est que personne ne se voie interdire l'accès aux études en raison d'une insuffisance de ressources financières. Les collégiens peuvent donc effectuer une demande d'aide financière aux études. Pour l'année d'attribution 2006-2007, ils ont reçu près de 28 p. cent de l'aide totale accordée, soit 219,2 millions de dollars, sous forme de prêt ou de bourse.

Cégeps

6.61 Les cégeps comptabilisent les allocations de fonctionnement et les allocations d'investissement dans un fonds distinct, ce qui leur permet d'en suivre séparément les transactions. Le solde de chaque fonds pour chaque cégep est présenté à l'annexe 7. Comme le montre cette annexe, un cégep peut disposer d'un surplus dans le fonds de fonctionnement alors qu'il est en déficit dans le fonds d'immobilisations ou vice-versa. Il n'est donc pas facile pour un tiers, compte tenu de cette méthode de comptabilisation, d'analyser la situation financière d'un cégep dans son ensemble.

Allocation de fonctionnement

6.62 Le montant attribué pour le fonctionnement couvre les dépenses des opérations courantes, comme les salaires, les fournitures et le matériel[6]. Ce montant est établi selon un mode d'allocation connu sous l'acronyme FABES[7] :

F	Allocations fixes assurant un financement minimal à chaque cégep, quelle que soit sa taille ;
A	Allocations liées aux activités pédagogiques autres que les salaires des enseignants comme la gestion des ressources humaines et matérielles et liées aux services aux élèves ;
B	Allocations de fonctionnement liées aux bâtiments : l'énergie, l'entretien, la sécurité, les assurances et la gestion des terrains et immeubles ;
E	Allocations liées aux enseignants couvrant les coûts de la masse salariale : traitement, avantages sociaux et coûts de convention ;
S	Allocations spécifiques servant au développement du réseau, à des activités autres que l'enseignement ou à des opérations ponctuelles.

5. Le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome I*, contient un chapitre portant sur l'aide financière aux études.
6. Afin de se procurer des biens et des services, chaque cégep doit se doter d'une politique d'acquisition de biens et de services qui respecte les dispositions du régime budgétaire et financier du ministère.
7. Ce mode est utilisé depuis 1991-1992.

6.63 Les cégeps complètent leur financement par des subventions d'autres ministères notamment le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, des contributions des élèves du Québec et de l'extérieur, ainsi que d'autres revenus. Le tableau 12 présente la provenance des revenus des cégeps pour les exercices 2002-2003 à 2006-2007.

Revenus de fonctionnement provenant du ministère : environ 1,3 milliard.

Tableau 12
Revenus des cégeps selon leur provenance (en millions de dollars)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Allocations du MELS établies conformément au modèle FABES					
Fixes	92,7	92,7	94,5	105,1	108,1
Liées aux activités pédagogiques	168,8	170,0	178,7	208,4	221,5
Liées aux bâtiments	98,4	95,4	97,3	101,3	105,9
Relatives aux enseignants	788,4	806,0	796,3	813,0	871,1
Spécifiques	75,3	70,9	76,4	33,3	64,5
Total des allocations du MELS	**1 223,6**	**1 235,0**	**1 243,2**	**1 261,1**	**1 371,1**
Ajustement des revenus du MELS*	7,4	10,5	3,1	10,6	(15,1)
Total des revenus du MELS	**1 231,0**	**1 245,5**	**1 246,3**	**1 271,7**	**1 356,0**
Subventions des autres ministères	51,5	47,9	47,2	47,9	46,1
Contributions des élèves	45,6	44,4	47,8	47,6	50,6
Contributions des élèves de l'extérieur du Québec	2,5	2,7	2,8	2,8	3,1
Autres	154,4	155,8	152,2	152,5	157,8
Total global	**1 485,0**	**1 496,3**	**1 496,3**	**1 522,5**	**1 613,6**

* Conformément aux conventions comptables utilisées, les subventions du MELS font l'objet de certains ajustements au terme de l'année scolaire.

Source : MELS.

6.64 Même si certains revenus proviennent des frais chargés aux élèves, il faut noter que dans les cégeps, les résidents du Québec bénéficient de la gratuité à l'égard des droits de scolarité s'ils sont réputés à temps plein. Un résident du Québec qui n'a pas le statut de temps plein doit débourser des droits de scolarité de 2 dollars par période d'enseignement. Un Canadien non-résident du Québec doit payer des droits de scolarité de 990 dollars par session et un étranger, des droits qui varient d'un programme à l'autre (entre 4 090 et 6 339 dollars par session). Certaines ententes intergouvernementales peuvent toutefois faire diminuer ces montants.

6.65 Par ailleurs, les élèves des cégeps doivent acquitter des droits afférents aux services d'enseignement comme l'admission ou un changement de programme d'études. Ils sont aussi tenus de régler des droits d'autre nature tels ceux reliés à la vie étudiante. La liste des droits afférents demandés par chaque cégep doit être approuvée chaque année par le ministère. De façon générale, les droits se situent entre 160 et 295 dollars annuellement.

6.66 Un cégep peut réaliser des surplus à même les activités de fonctionnement. Ces surplus peuvent servir, entre autres, à amortir des opérations déficitaires antérieures. Si un cégep engage des sommes supérieures à celles dont il dispose et qu'il n'a pas de surplus cumulé suffisant pour combler cet écart, il doit présenter un plan de redressement au ministère.

6.67 Au 30 juin 2007, l'ensemble des cégeps présentaient un surplus cumulé de 43,8 millions de dollars relativement aux fonds de fonctionnement et trois établissements avaient un déficit cumulé.

6.68 Par ailleurs, l'allocation de fonctionnement accordée aux cégeps par le MELS s'échelonne sur deux années scolaires puisqu'un exercice financier gouvernemental chevauche deux années scolaires. Cette désynchronisation explique en grande partie le fait que les crédits du MELS votés par l'Assemblée nationale pour un an ne correspondent jamais aux résultats financiers présentés par les établissements. Cette particularité, qui ne facilite pas l'analyse des crédits pour les parlementaires, est illustrée au tableau 13. De plus, le lecteur trouvera à l'annexe 8 un graphique présentant l'évolution des crédits du MELS pour les cégeps au cours des cinq dernières années.

Tableau 13
Revenus des cégeps et crédits du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (en millions de dollars)

Revenus des cégeps		Crédits du MELS			
Exercice financier		Du 1er avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1er avril 2006 au 31 mars 2007	Du 1er avril 2007 au 31 mars 2008	Total
Du 1er juillet 2005 au 30 juin 2006	1 261,1*	767,9	467,8	–	**1 235,7**
Du 1er juillet 2006 au 30 juin 2007	1 371,1*	–	823,7**	522,6	**1 346,3**
			1 291,5		

* Les revenus des cégeps comprennent une somme annuelle de 30 millions de dollars aux fins de la formation continue et imputable aux crédits du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Les cégeps ont comptabilisé dans leurs revenus de 2006-2007 la subvention relative aux dépenses d'équité salariale se rapportant aux exercices financiers antérieurs, alors que le ministère a imputé cette même subvention, une somme de 4,6 millions de dollars, aux crédits de l'exercice 2005-2006.

** Une diminution de crédits de 9,8 millions de dollars n'a pas encore été approuvée.

Source : MELS.

Allocation d'investissement

6.69 L'allocation d'investissement sert à couvrir deux éléments : le maintien des actifs et le développement immobilier. Les allocations pour le maintien des actifs servent au parc immobilier, au parc mobilier et au développement informatique. Elles sont allouées principalement à l'aide de paramètres normalisés. Ainsi, pour attribuer l'allocation relative au parc immobilier, le MELS tient compte, notamment, de la superficie et de l'âge des bâtiments ainsi que d'un facteur régional des coûts de construction. Pour le parc mobilier, il prend en considération, entre autres, les programmes d'études et la population scolaire. Enfin, pour le développement informatique, il tient compte de la population scolaire. En ce qui a trait au développement immobilier, le MELS détermine les projets prioritaires parmi l'ensemble de ceux qui sont présentés par les cégeps.

6.70 À des fins d'approbation par le Conseil du trésor, le ministère établit un plan triennal d'immobilisations qui comprend les deux éléments mentionnés ci-dessus. De plus, il informe le Conseil du trésor des engagements financiers qui découlent des investissements approuvés antérieurement.

6.71 L'allocation d'investissement approuvée par le Conseil du trésor n'est pas versée immédiatement au cégep, et des crédits ne sont pas votés par l'Assemblée nationale avant que cette allocation ne soit dépensée. Le cégep contracte plutôt un emprunt temporaire pour réaliser les investissements (l'emprunt temporaire est ensuite converti en emprunt à long terme par l'entremise de Financement-Québec, une société d'État spécialisée dans l'émission de titres de créance garantis par le gouvernement du Québec). Par la suite, les parlementaires adoptent annuellement les crédits requis pour le remboursement du service de la dette, soit le remboursement des intérêts et du capital. Ces crédits font partie du programme budgétaire relatif à l'enseignement supérieur dans le budget des dépenses du MELS. Le tableau 14 présente les allocations d'investissement autorisées et les crédits votés pour le remboursement du service de la dette au cours des cinq dernières années.

Tableau 14
Allocations d'investissement et crédits pour le remboursement du service de la dette (en millions de dollars)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Allocations d'investissement approuvées par le Conseil du trésor	78,0	156,1	105,7	160,5	151,0
Crédits votés par l'Assemblée nationale pour le remboursement du service de la dette	194,2	201,5	216,3	200,6	202,6

Source : MELS.

6.72 Au 30 juin 2007, l'ensemble des cégeps présentaient un actif de 2,3 milliards de dollars et un passif de 2 milliards relativement aux fonds d'investissement et neuf établissements avaient un déficit cumulé. L'annexe 7 présente le surplus ou le déficit cumulé de chaque cégep.

6.73 Il est à noter que, de façon générale, les cégeps sont propriétaires des immeubles qu'ils utilisent et que, selon le MELS, ce parc immobilier a maintenant une valeur de remplacement de quelque 4,9 milliards de dollars. De plus, lors de la construction d'un immeuble financé par une allocation du MELS, ils sont assujettis aux règles relatives aux contrats de services professionnels et au *Règlement sur les contrats de construction des immeubles des collèges d'enseignement général et professionnel*.

Collèges privés subventionnés

6.74 La *Loi sur l'enseignement privé* prévoit que le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport établit annuellement, après consultation des établissements d'enseignement agréés[8], des règles budgétaires pour déterminer le montant de subvention à leur verser. Ces règles sont soumises à l'approbation du Conseil du trésor.

8. Il s'agit d'établissements admissibles aux subventions du MELS.

6.75 La subvention accordée à un collège privé est établie en fonction du mode d'allocation connu sous le sigle FMVPS et inclut une allocation pour les investissements :

F	Allocations fixes par élève/année sans égard au programme suivi ;
M	Montants de base par élève. Ils servent à financer l'encadrement et la formation des élèves inscrits aux divers programmes de formation ;
V	Allocations pour la valeur locative. Subvention tenant lieu de location pour les locaux ;
P	Allocations pour la formation à temps partiel ;
S	Allocations servant à des activités spécifiques associées au développement de l'enseignement collégial privé telles que le renouvellement du parc d'équipements existant ou le financement de nouveaux équipements à la suite de la mise à jour des programmes d'études techniques.

6.76 Les subventions versées aux collèges privés subventionnés ne couvrent pas l'ensemble de leurs dépenses. Ils doivent donc avoir d'autres types de revenus. Le tableau 15 donne un portrait de leurs sources de financement en 2006-2007. Il révèle que les subventions du MELS représentent environ 54 p. cent de l'ensemble de leurs revenus et que l'apport des élèves québécois est d'environ 31 p. cent.

Subventions du ministère aux collèges privés : 54 p. cent de leurs revenus.

Tableau 15
Revenus des établissements d'enseignement collégial privés subventionnés, selon leur provenance, en 2006-2007 (en milliers de dollars)

		Pourcentage
Subventions du MELS	**86 546**	**54**
Montants fixes par élève	7 041	
Montants de base	62 818	
Allocations pour la valeur locative	6 840	
Montants pour la formation à temps partiel	903	
Subventions particulières	8 944	
Subventions des autres ministères	**1 754**	**1**
Contribution des élèves pour les services éducatifs	**48 711**	**31**
Droits d'admission ou d'inscription	3 166	
Droits de scolarité	45 545	
Contribution des élèves de l'extérieur du Québec	**2 492**	**2**
Dons	**1 646**	**1**
Revenus des entreprises auxiliaires	**4 475**	**3**
Autres revenus	**13 035**	**8**
Total	**158 659**	**100**

Source : MELS.

6.77 Il est à noter que chaque établissement détermine les droits de scolarité exigibles des élèves. Par contre, ils ne peuvent être supérieurs au montant de base qu'il reçoit par élève.

Défis des prochaines années

6.78 Il nous paraissait important qu'un portrait du réseau de l'enseignement collégial fasse état des principaux défis qu'auront à relever ce réseau et le ministère au cours des prochaines années. Nous en avons identifié trois à partir de documents produits par le ministère, de l'évolution de la population scolaire et des ressources en poste dans le réseau :

- développement de la formation professionnelle et technique et l'éducation des adultes ;
- baisse de la population scolaire ;
- départs à la retraite du personnel des cégeps.

Plan stratégique du ministère

6.79 Le MELS travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique. Le dernier, le *Plan stratégique 2005-2008*, décrivait ainsi sa vision : « En matière d'éducation, l'élève, l'étudiante ou l'étudiant est au cœur de toutes les actions du Ministère. Son personnel travaille en étroite collaboration avec ceux et celles qui partagent sa mission éducative, dans le respect de leurs responsabilités respectives. Tous les acteurs du système d'éducation sont résolument orientés vers la réussite. »

6.80 Le plan énumérait aussi des orientations, notamment celles visant à renforcer la formation professionnelle et technique et la formation continue et à consolider l'enseignement supérieur en concertation avec les partenaires du ministère.

6.81 À ces fins, il s'était fixé les objectifs suivants :

« 2.1 D'ici 2008, porter à plus de 50 p. 100 le taux de perception favorable des jeunes et des parents à l'égard des métiers et des techniques.

[...]

2.3 Compléter, en 2005, le cycle de révision ministérielle des programmes d'études professionnelles et techniques selon l'approche par compétences.

2.4 À compter de 2006, réduire les délais d'actualisation des programmes de formation professionnelle et technique à moins de douze mois.

[...]

2.6 D'ici 2008, réaliser 90 p. 100 des mesures du Plan d'action en matière d'éducation des adultes et de formation continue afin de développer, au Québec, une culture d'apprentissage tout au long de la vie.

[...]

3.1 D'ici 2008, en collaboration avec les partenaires, accroître la capacité d'adaptation des collèges face aux défis nouveaux.

3.2 D'ici 2008, assurer un soutien aux collèges pour accroître le taux de diplomation et raccourcir le délai d'obtention du diplôme. »

Plan d'action quinquennal

6.82 En avril dernier, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a déposé à la Commission parlementaire de l'éducation un plan d'action intitulé : *Plan d'action quinquennal éducation, emploi et productivité : pour le développement de la FPT et l'éducation des adultes*. Le MELS estime dans ce plan que 700 000 emplois seront à combler d'ici 2010 en raison de la croissance économique et des nombreux départs à la retraite et que la majorité de ces emplois exigent une formation professionnelle et technique.

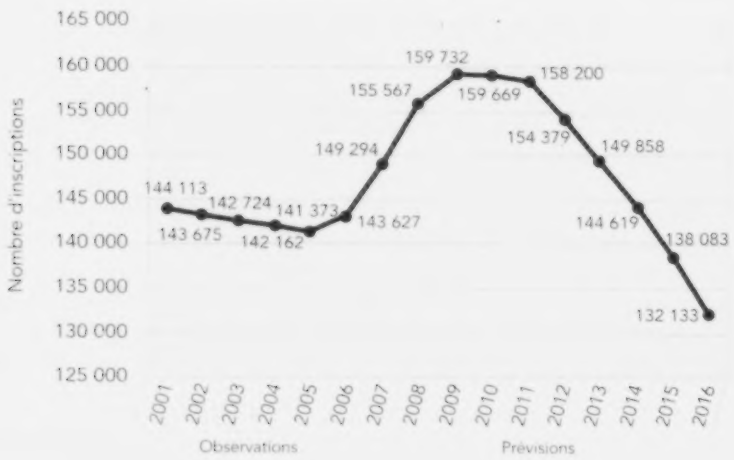
6.83 Les mesures proposées, qui totalisent des investissements de 203 millions de dollars, sont regroupées dans cinq champs d'action, soit les secteurs d'avenir et porteurs de l'économie, le marché régional du travail, les adultes, les personnes éloignées du marché du travail et les personnes immigrantes.

Prévisions de la population scolaire

6.84 Les dernières prévisions de la population scolaire pour les prochaines années laissent présager une baisse des élèves inscrits dans les cégeps d'ici 2016. Ce phénomène affecterait davantage les régions plus éloignées et épargnerait dans une certaine mesure la région de Montréal. Le graphique 1 présente les prévisions de la clientèle étudiante à temps plein de l'enseignement ordinaire dans les cégeps.

Baisse de clientèle appréhendée d'ici 2016.

Graphique 1
Prévision de la population scolaire à l'enseignement ordinaire, à temps plein dans les cégeps



Source : MELS.

Âge moyen du personnel des cégeps

6.85 Soulignons que l'âge moyen des employés des cégeps se situe près de la cinquantaine et qu'il est même plus élevé dans certaines catégories d'emploi. Le tableau 16 présente l'âge moyen du personnel des cégeps par catégorie d'emploi.

Tableau 16
Âge moyen du personnel des cégeps, selon la catégorie d'emploi (au 1er juillet 2006)

Catégorie d'emploi	Âge moyen
Personnel enseignant	45,6
Personnel cadre	50,8
Personnel hors cadre	54,3
Personnel de gérance	48,4
Personnel professionnel non enseignant	43,6
Personnel de soutien	35,5

Source : MELS.

Éléments de comparaison

6.86 L'enseignement collégial est une composante unique au Québec que l'on ne retrouve pas ailleurs en Amérique du Nord.

6.87 Ainsi, au Québec, pour obtenir un diplôme de premier cycle à l'université, soit un baccalauréat, un élève doit avoir terminé 16 ans d'études : 6 ans au primaire, 5 ans au secondaire, 2 ans au collégial et 3 ans à l'université. Par ailleurs, 14 ans d'études (11 ans au primaire et au secondaire et 3 ans au collégial) sont requis pour joindre le marché du travail avec une formation technique.

6.88 À quelques divergences près, les autres provinces canadiennes proposent un système scolaire échelonné sur six années au primaire et six années au secondaire pour l'obtention d'un *High School Diploma* qui donne accès directement à l'université ou à un collège communautaire. L'élève qui désire obtenir un diplôme universitaire de premier cycle doit par la suite étudier quatre ans à l'université. Celui qui veut intégrer le marché du travail après s'être inscrit dans un programme équivalant à une formation technique doit étudier deux ans dans un collège communautaire.

6.89 Par conséquent, même si les parcours des études sont différents au Québec de ceux des autres provinces canadiennes, la durée des études en vue de l'obtention d'un diplôme universitaire (16 ans) ou d'un diplôme d'études techniques (14 ans) est la même.

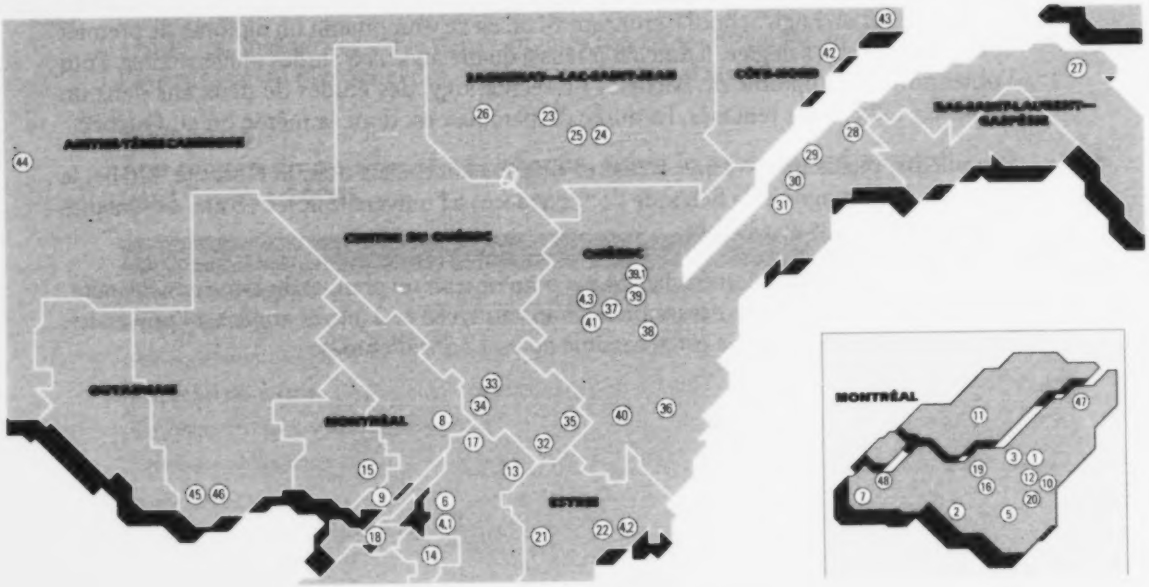
Systèmes scolaires différents, durée des études comparable.

6.90 Quant au système scolaire américain, il prévoit six années au primaire et six années au secondaire pour l'obtention d'un Senior High School Diploma, d'un High School Diploma ou d'un High School Certificate. Si un élève veut obtenir un diplôme de premier cycle, un Bachelor's degree, il doit avoir réussi quatre années d'études universitaires. Pour l'obtention d'un diplôme de Bachelor of Technology, des études de deux ans dans un *community college* sont requises. La durée du parcours est donc la même qu'au Québec.

6.91 Par ailleurs, plusieurs systèmes scolaires de pays européens dont la Norvège, l'Italie, le Portugal, l'Allemagne et la Belgique donnent accès à l'université après 13 ans de scolarité comme c'est le cas au Québec.

6.92 Enfin, en France, l'élève doit étudier 14 ans pour obtenir un premier diplôme universitaire : 5 ans au primaire, 4 ans au secondaire, 3 ans au lycée et 2 autres années à l'université. Un diplôme en technologie est accessible après 12 ans d'études.

Annexe 1 – Répartition des cégeps sur l'ensemble du territoire québécois



Cégeps

Montréal et sa région

1. Collège Ahuntsic
2. Cégep André-Laurendeau
3. Collège de Bois-de-Boulogne
4.1 Champlain Regional College – Campus Saint-Lambert
5. Dawson College
6. Collège Édouard-Montpetit
7. John Abbott College
8. Cégep régional de Lanaudière
9. Collège Lionel-Groulx
10. Collège de Maisonneuve
11. Collège Montmorency

Estrie

4.2 Champlain Regional College – Campus Lennoxville
21. Cégep de Granby Haute-Yamaska

Saguenay–Lac-Saint-Jean

23. Collège d'Alma
24. Cégep de Chicoutimi

Bas-Saint-Laurent–Gaspésie

27. Cégep de la Gaspésie et des Îles
28. Cégep de Matane
29. Cégep de Rimouski

12. Collège de Rosemont
13. Cégep de Saint-Hyacinthe
14. Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
15. Cégep de Saint-Jérôme
16. Cégep de Saint-Laurent
17. Cégep de Sorel-Tracy
18. Collège de Valleyfield
19. Vanier College
20. Cégep du Vieux Montréal
47. Cégep Marie-Victorin
48. Collège Gérald-Godin

22. Cégep de Sherbrooke

25. Cégep de Jonquière
26. Cégep de Saint-Félicien

30. Cégep de Rivière-du-Loup
31. Cégep de La Pocatière

Cégeps (suite)	
Centre-du-Québec	
32. Cégep de Drummondville	34. Cégep de Trois-Rivières
33. Collège Shawinigan	35. Cégep de Victoriaville
Québec et sa région	
36. Cégep Beauce-Appalaches	39. Cégep Limoilou
4.3 Champlain Regional College – Campus St. Lawrence	39.1 Cégep Limoilou – Campus de Charlesbourg
37. Collège François-Xavier-Garneau	40. Cégep de Thetford
38. Cégep de Lévis-Lauzon	41. Cégep de Sainte-Foy
Côte-Nord	
42. Cégep de Baie-Comeau	43. Cégep de Sept-Îles
Outaouais–Nord-Ouest	
44. Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	46. Heritage College
45. Cégep de l'Outaouais	

Source : Fédération des cégeps

Annexe 2 – Encadrement légal de l'enseignement collégial

Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Cette loi établit l'ensemble des pouvoirs, des responsabilités et des obligations du ministère.

Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel
La loi définit la mission des cégeps et détermine notamment la composition et les responsabilités du conseil d'administration et de la commission des études. De plus, elle couvre les paramètres utilisés dans l'attribution des budgets de fonctionnement et d'investissement.

Loi sur l'enseignement privé
Cette loi établit les conditions d'obtention d'un permis d'enseignement et les règles régissant les activités des établissements visés, notamment celles relatives à l'enseignement collégial.

Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial
La loi institue l'organisme, détermine sa composition et trace son mandat auprès des cégeps et de tout établissement auquel s'applique le régime des études collégiales.

Loi sur l'aide financière aux études
Cette loi émet trois principes de base :

- aucune personne ne doit se voir interdire l'accès aux études supérieures en raison de l'insuffisance de ses ressources financières ;
- l'aide doit provenir d'abord des parents, du répondant ou du conjoint étant entendu qu'ils sont les premiers responsables du financement des études et que l'aide gouvernementale revêt un caractère supplétif ;
- l'aide doit d'abord être attribuée sous forme de prêt puis sous forme de bourse.

Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic
Cette loi encadre le processus de négociation et de conclusion d'une convention entre une association de salariés et un organisme scolaire gouvernemental comme les collèges publics.

Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants
La loi détaille tout ce qui se rapporte au processus d'accréditation des associations ou regroupements d'associations d'élèves ou d'étudiants.

Règlement sur le régime des études collégiales
Ce règlement :

- fixe les conditions d'admission à un programme d'études collégiales ;
- énumère les types de programmes conduisant à un diplôme d'études collégiales et les composantes de formation qu'ils doivent obligatoirement comprendre ;
- traite des programmes d'établissement conduisant à une attestation d'études collégiales ;
- trace les grandes lignes de l'administration des programmes ;
- précise l'encadrement de l'évaluation des apprentissages ;
- partage les responsabilités du ministère et des collèges relativement à la sanction des études.

Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé
Ce règlement traite du processus de délivrance, de renouvellement et de modification du permis d'enseignement. De plus, il aborde les éléments suivants : la publicité, la sollicitation et le contenu des contrats de services éducatifs.

Règlement sur les établissements d'enseignement privés au collégial
Le règlement établit les normes relatives à la formation à distance, exige que les établissements tiennent un dossier pour chaque élève, statue sur la teneur de ce dossier et fixe les règles de détermination de la contribution financière de l'élève.

Règlement sur les droits de scolarité qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit exiger
Ce règlement détermine les droits de scolarité que doit acquitter l'élève qui n'est pas réputé à temps plein dans un programme d'études collégiales.

Règlement sur les contrats de construction des immeubles des collèges d'enseignement général et professionnel
Ce règlement fixe la procédure d'attribution des contrats ainsi que les normes et les conditions relatives à la construction, à l'agrandissement ou à la transformation d'un immeuble.

Régime budgétaire et financier des cégeps
Le régime énonce les règles budgétaires qu'applique le ministère dans l'attribution des allocations aux cégeps. De plus, il énumère des normes que les politiques d'acquisition des biens et services de chaque cégep doivent respecter.

Régime budgétaire et financier des établissements privés de l'ordre collégial
Ce régime énonce les règles budgétaires qu'applique le ministère dans l'attribution des allocations aux établissements privés.

Annexe 3 – Rôle et responsabilités de certains acteurs de l'enseignement collégial

Acteur	Rôle et responsabilités
Cégep@distance	L'organisme créé en 1991 permet particulièrement aux adultes en emploi pouvant difficilement se déplacer pour suivre des cours de compter sur une formation à distance ou en ligne avec EduCollege.com et le-formateur.com.
Cégep international	L'organisme créé en 1992 vise à favoriser des échanges et des partenariats sur la scène internationale, à créer des occasions de coopération internationale ainsi qu'à appuyer et à soutenir la mobilité étudiante et le recrutement d'élèves internationaux.
L'Alliance Sport-Études	Cet organisme permet d'offrir des services adaptés d'encadrement pédagogique à des athlètes québécois de haut niveau qui poursuivent des études collégiales et universitaires. Vingt-quatre cégeps sont membres de l'Alliance Sport-Études.
Centres collégiaux de transfert de technologie	Ces centres offrent aux entreprises des services de recherche et de développement de même qu'un soutien technique et de la formation. Il existe 40 centres de cette nature œuvrant dans plus de 20 secteurs industriels. Chacun est affilié à un cégep.
Centre collégial des services regroupés	Cet organisme à but non lucratif a la mission de favoriser et de développer la mise en commun de services collectifs. Il offre, entre autres, des services de regroupement d'achat à ses membres.
Service régional d'admission du Montréal métropolitain, Service régional d'admission au collégial de Québec et Service régional d'admission du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Ces entités reçoivent les demandes d'admission des candidats au nom des cégeps membres. Les candidats présentent une seule demande à l'entité de la région choisie en indiquant un programme et un cégep. Les droits facturés aux élèves pour ces services sont de 30 à 35 dollars.
Société du réseau informatique des collèges	Cette société par action a pour mission de fournir une suite de logiciels intégrés centrés sur la gestion de l'enseignement, la gestion des dossiers et des services à l'élève ainsi que les outils connexes de gestion administrative. Au 30 juin 2007, 33 cégeps en étaient actionnaires.
Fédération des cégeps	Cet organisme à but non lucratif a pour mission de promouvoir le développement de l'enseignement collégial et des cégeps. Il offre notamment à ses membres des services de représentation auprès des instances gouvernementales. De plus, il soutient l'exercice de la mission de chaque collège par des activités de concertation pour la mise en commun de l'expertise dans diverses sphères d'activité telles que la pédagogie, la gestion des ressources humaines et les relations de travail.

Annexe 4 – Taux de diplomation

Tableau A
Taux de diplomation dans le secteur préuniversitaire pour la cohorte 2002

Programme	Note moyenne au secondaire	Taux de diplomation		
	%	Total	Filles	Garçons
Sciences, lettres et arts	88,2	**92,7**	93,2	91,1
Sciences de la nature	83,5	**84,3**	88,1	80,2
Histoire et civilisation	79,3	**83,4**	86,2	76,8
Arts et lettres	74,6	**67,1**	71,4	54,4
Sciences humaines	73,7	**65,0**	71,6	55,0
Arts plastiques	72,7	**58,7**	64,9	39,8
Musique	75,8	**57,1**	65,4	49,5
Danse	74,4	**53,2**	56,0	–

Source : MELS.

Tableau B
Taux de diplomation dans les programmes de formation technique ayant la plus grosse population scolaire à l'automne 2001

Programme	Note moyenne au secondaire	Taux de diplomation		
	%	Total	Filles	Garçons
Techniques policières	80,2	**81,5**	79,0	93,0
Techniques de génie mécanique	76,0	**64,3**	85,6	63,4
Soins infirmiers	73,3	**64,2**	67,0	36,8
Technologie de l'architecture	77,5	**65,6**	73,3	55,0
Graphisme	77,4	**67,5**	75,7	53,9
Technologie du génie civil	74,9	**60,5**	85,2	55,4
Technologie de l'électronique industrielle	72,9	**51,6**	62,6	51,3
Techniques d'éducation spécialisée	71,4	**61,1**	62,6	39,0
Techniques de travail social	71,9	**57,8**	60,5	29,9
Techniques de l'informatique	76,6	**59,6**	62,5	59,4
Techniques de design d'intérieur	73,9	**56,3**	57,4	27,3
Techniques d'éducation à l'enfance	70,1	**57,9**	58,8	14,3
Techniques administratives	73,5	**56,5**	67,4	46,2
Techniques de bureautique	70,4	**53,7**	62,2	31,6
Techniques d'intervention en délinquance	75,2	**55,1**	59,3	38,8

Source : MELS.

Annexe 5 – Situation des personnes ayant obtenu un diplôme d'études collégiales de la formation technique en 2005-2006, par secteur de formation, au 31 mars 2007[9]

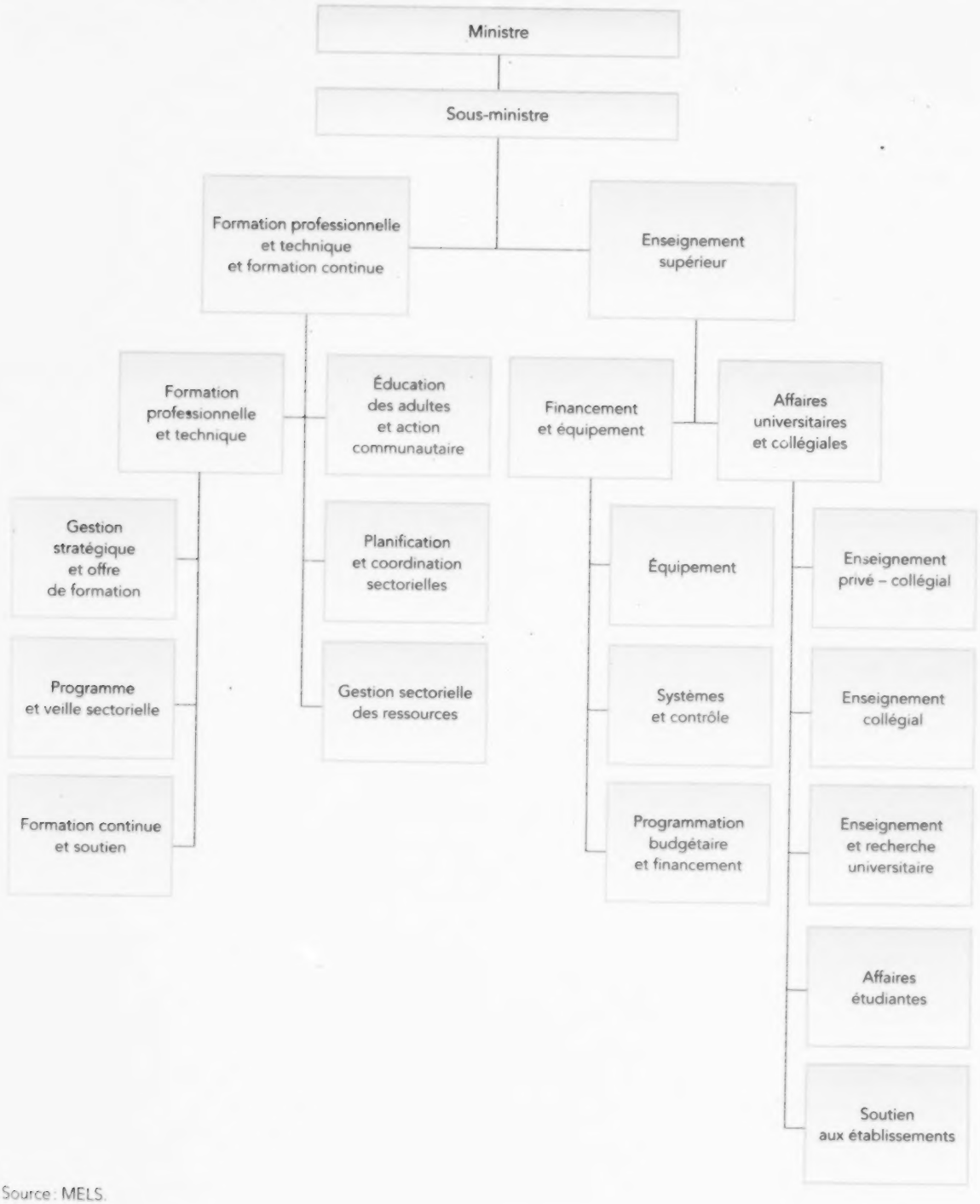
Secteur de formation	Nombre de diplômés	Diplômés en emploi (%)	Diplômés aux études (%)	Autres* (%)	Diplômés occupant un emploi à temps plein (%)	Diplômés occupant un emploi à temps plein lié à la formation (%)
Administration, commerce et informatique	2 772	54,0	41,9	4,1	49,5	38,3
Agriculture et pêches	493	82,5	13,9	3,6	79,0	68,6
Alimentation et tourisme	478	74,0	20,3	5,7	68,2	53,0
Arts	707	71,1	23,2	5,7	55,2	36,4
Bâtiment et travaux publics	814	68,2	27,3	4,5	63,1	47,0
Bois et matériaux connexes	22	68,8	18,8	12,4	68,8	56,3
Chimie et biologie	248	67,0	26,7	6,3	61,9	52,8
Communications et documentation	903	73,3	20,5	6,2	64,5	51,9
Électrotechnique	863	64,0	32,1	3,9	61,0	48,7
Entretien d'équipement motorisé	113	76,9	20,5	2,6	76,9	66,7
Environnement et aménagement du territoire	188	55,0	33,6	11,4	52,1	32,8
Fabrication mécanique	485	55,3	42,5	2,2	54,5	47,8
Foresterie et papier	106	53,0	21,7	25,3	49,4	37,3
Mécanique d'entretien	81	71,4	23,8	4,8	71,4	65,0
Métallurgie	16	83,3	8,3	8,4	83,3	66,6
Mines et travaux de chantier	11	77,8	22,2	0,0	77,8	77,8
Santé	3 892	77,8	19,6	2,6	64,5	62,2
Services sociaux, éducatifs et juridiques	3 481	71,5	22,2	6,3	55,3	46,6
Textile	378	65,9	29,9	4,2	56,3	39,8
Transport	126	77,0	11,5	11,5	75,8	66,7
Total	**16 177**	**68,8**	**26,5**	**4,7**	**59,2**	**50,1**

* Personnes à la recherche d'un emploi ou inactives.

Source : MELS.

9. Les données de ce tableau proviennent d'un sondage auquel 73 p. cent des 16 177 finissants ont répondu.

Annexe 6 – Organigramme partiel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport



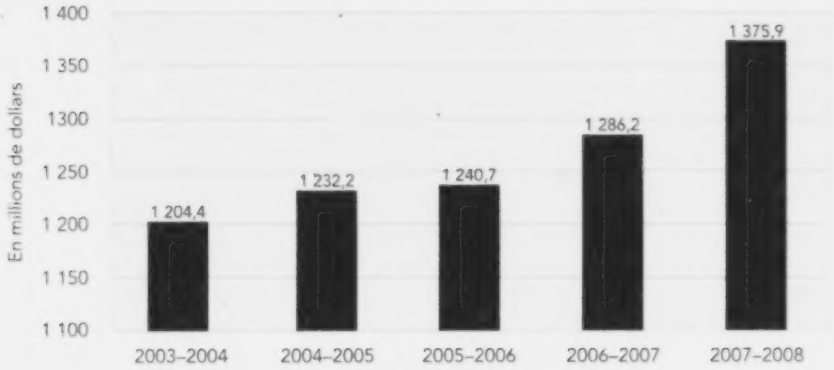
Source : MELS.

Annexe 7 – Solde des fonds distincts au 30 juin 2007

Cégep	Fonds de fonctionnement		Fonds d'investissement
	Surplus (déficit) de l'exercice terminé le 30 juin 2007	Surplus (déficit) cumulé	Surplus (déficit) cumulé
Cégep André-Laurendeau	(206 271)	385 623	13 042 873
Cégep Beauce-Appalaches	225 839	1 185 368	1 525 018
Cégep de Baie-Comeau	85 357	439 670	2 213 900
Cégep de Chicoutimi	114 136	779 167	6 051 218
Cégep de Drummondville	(42 202)	677 192	(1 620 621)
Cégep de Granby Haute-Yamaska	195 396	711 740	434 170
Cégep de Jonquière	979 649	1 579 121	(4 885 614)
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	300 318	360 910	8 414 635
Cégep de la Gaspésie et des Îles	355 430	(311 142)	498 964
Cégep de La Pocatière	49 480	1 328 542	(2 275 294)
Cégep de Lévis-Lauzon	203 517	468 587	429 585
Cégep de l'Outaouais	363 187	1 996 324	5 902 617
Cégep de Matane	458 699	1 012 229	6 630 089
Cégep de Rimouski	(351 103)	729 745	15 744 492
Cégep de Rivière-du-Loup	47 287	604 279	6 088 317
Cégep de Sainte-Foy	116 339	697 359	15 948 562
Cégep de Saint-Félicien	780 126	1 980 725	(60 041)
Cégep de Saint-Hyacinthe	(1 018 349)	421 762	1 583 437
Cégep de Saint-Jérôme	574 356	411 697	2 818 131
Cégep de Saint-Laurent	213 793	1 799 237	8 130 508
Cégep de Sept-Îles	358 183	946 859	(2 264 375)
Cégep de Sherbrooke	222 704	1 212 392	12 676 226
Cégep de Sorel-Tracy	12 859	256 259	(904 353)
Cégep de Thetford	(181 012)	199 707	5 264 551
Cégep de Trois-Rivières	(201 083)	1 851 466	7 929 516
Cégep de Victoriaville	223 986	1 778 118	5 762 776
Cégep du Vieux Montréal	(3 297 816)	(2 791 452)	3 031 719
Cégep Limoilou	328 925	81 136	4 419 311
Cégep Marie-Victorin	144 939	798 974	2 816 035
Cégep régional de Lanaudière	384 205	832 843	(846 638)
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	(201 558)	891 761	6 262 238
Champlain Regional College	533 152	3 720 424	11 761 666
Collège Ahuntsic	252 740	339 652	19 741 668
Collège d'Alma	283 197	1 722 641	5 045 528
Collège de Bois-de-Boulogne	506 438	365 025	21 195 119
Collège de Maisonneuve	185 073	347 763	13 347 533
Collège de Rosemont	118 591	1 822 570	1 942 494
Collège de Valleyfield	283 468	1 529 485	5 906 040

Cégep	Fonds de fonctionnement		Fonds d'investissement
	Surplus (déficit) de l'exercice terminé le 30 juin 2007	Surplus (déficit) cumulé	Surplus (déficit) cumulé
Collège Édouard-Montpetit	782 746	1 196 796	38 508 832
Collège François-Xavier-Garneau	440 101	(1 934 407)	12 478 428
Collège Gérald-Godin	169 034	224 138	(586 614)
Collège Lionel-Groulx	434 878	645 362	14 907 841
Collège Montmorency	302 594	325 928	12 608 896
Collège Shawinigan	(65 793)	440 633	3 388 973
Dawson Collège	(359 844)	2 993 140	25 039 552
Heritage College	111 184	731 837	2 384 466
John Abbott College	1 059 761	3 762 627	(3 619 529)
Vanier College	128 775	2 282 869	6 840 211
Total	**6 405 411**	**43 832 681**	**321 653 056**

Annexe 8 – Crédits du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport votés par l'Assemblée nationale pour l'allocation de fonctionnement aux cégeps



Le graphique montre que les crédits du MELS votés par l'Assemblée nationale pour les cégeps ont augmenté de 171,5 millions de dollars de l'année financière 2003-2004 à celle de 2007-2008.

Les principales raisons qui expliquent cette hausse sont :

- Une somme de 87,1 millions de dollars a été ajoutée pour des dépenses relatives aux traitements : 34,1 millions pour l'indexation des salaires, dont 23,5 en 2007-2008, 21,1 millions pour le règlement de l'équité salariale et 31,9 millions pour la reconnaissance des services professionnels et l'ajout d'enseignants.
- Une somme de 28,7 millions de dollars a également été additionnée au cours de l'année financière 2007-2008 dans le cadre d'un réinvestissement gouvernemental dans l'enseignement supérieur. On voulait ainsi permettre la mise en œuvre de projets particuliers pouvant porter notamment sur l'accessibilité et la qualité des services, le développement des compétences et de la réussite, le soutien aux technologies de l'information, le fonctionnement et l'entretien des bâtiments, le soutien à l'innovation et au développement économique régional.
- Le solde de la hausse, soit 55,7 millions de dollars, est principalement dû à la variation de la clientèle et à l'application d'un facteur afin de tenir compte de l'inflation pour les dépenses autres que les traitements.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

CHAPITRE 7

Certification de l'information financière

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **7.1.1**

Corporation d'hébergement du Québec **7.2.1**

Conformité aux lois et règlements **7.2.3**

Les commentaires de l'entité apparaissent après le sujet traité.

Sigle

PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Introduction

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

7.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

7.1.7 Par ailleurs, la date du dépôt des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2008 n'était pas encore fixée au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport serait reproduit en annexe dans l'un des prochains tomes du rapport annuel du Vérificateur général.

Corporation d'hébergement du Québec

Équipe :
Diane Petitclerc
Directrice de vérification
Annick Boutin
Annie Larivière
Christine Lavoie
Mélanie Poisson
Karine Tétreault

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2008. Les travaux de vérification ont pris fin le 3 juin 2008. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

7.2.2 De plus, nous avons effectué le suivi de la recommandation portant sur la conformité aux lois et règlements que nous lui avions formulée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, puisqu'elle n'était pas encore appliquée. Les travaux menés en 2008 nous ont permis de constater que, comme l'an passé, les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

7.2.3 En vertu de l'article 77 de la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*, c'est le ministre de la Santé et des Services sociaux qui est responsable de l'application de cette loi. Ainsi, depuis 2003, la Corporation lui transmet annuellement son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

7.2.4 Le plan d'affaires permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. Si l'on se reporte à l'article 47 de la loi, ce plan doit être soumis à l'approbation du gouvernement.

7.2.5 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52.

7.2.6 Pour la septième année, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'ont pas été approuvés par le gouvernement, malgré nos recommandations à cet effet.

7.2.7 Même si, en août 2008, le gouvernement n'avait toujours pas donné son accord à l'égard de ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises en ce sens.

7.2.8 **Nous avons recommandé à la Corporation de poursuivre ses démarches auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux afin que ce dernier soumette au gouvernement, pour approbation, son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement, comme l'exige la loi, ou qu'il propose à l'Assemblée nationale les modifications législatives permettant de corriger la situation.**

7.2.9 **Commentaires de la Corporation**

« La Corporation poursuit ses efforts pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement par le gouvernement. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

ANNEXE A

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal

Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragr.

Vue d'ensemble ..... **1.**

Mandat, objectifs et portée de notre vérification ..... **31.**

Résultats de notre vérification ..... **38.**

Complexe des sciences Pierre-Dansereau ..... **40.**

Justification du projet ..... **44.**

Suivi du projet ..... **92.**

Gestion des contrats ..... **105.**

Îlot Voyageur ..... **119.**

Justification du projet ..... **122.**

Suivi du projet ..... **167.**

Gestion des contrats ..... **202.**

Gouvernance ..... **209.**

Université du Québec à Montréal ..... **212.**

Université du Québec ..... **256.**

Ministères ..... **281.**

Situation financière et plan de retour à l'équilibre budgétaire ..... **326.**

Conclusion ..... **336.**

Recommandations ..... **350.**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Historique du projet du Complexe des sciences

Annexe 3 – Historique du projet de l'Îlot Voyageur

Annexe 4 – Évolution des déficits de superficies de 2002-2003 à 2005-2006

Les commentaires d'anciens dirigeants de l'Université du Québec à Montréal (vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives, directeur des investissements), de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université du Québec, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et de BUSAC Immobilier, soit les acteurs qui ont formulé des commentaires écrits, apparaissent à la fin de ce rapport.

Sigles utilisés dans ce rapport

CA	Conseil d'administration
CE	Comité exécutif
CUIM	Cité universitaire internationale de Montréal
DI	Directeur des investissements
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
ODC	Ordre de changement
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Vue d'ensemble

Équipe :
Sylvie Laflamme
Directrice de vérification
Guy Boucher
Amine Gharbaoui
Michelle Gravel
Denis Lacroix
Sylvain Roy
Louise Senécal
Dolorès Thibeault
Mario Vandal

Gouvernance des universités

1. Au Québec, les universités sont des entités juridiques qui ont été créées dans des circonstances qui diffèrent d'une université à l'autre. La gestion d'une université est encadrée par la charte qui la constitue, publique ou privée, et par les règles du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), notamment les règles budgétaires et celles relatives aux droits de scolarité. L'Université du Québec (UQ), qui a été créée par le gouvernement du Québec, est administrée par une assemblée des gouverneurs assistée dans ses fonctions par différents comités, commissions et conseils. Chaque université constituante de l'UQ est gérée par un conseil d'administration (CA), assisté d'un comité exécutif et d'une commission des études. Pour les autres universités existant en vertu de chartes privées, les structures organisationnelles ne sont pas identiques mais se ressemblent. Il y a un conseil universitaire, présidé par un chancelier, au-dessous duquel se trouvent l'assemblée universitaire, différentes commissions et divers comités. L'administration courante de l'université est sous la responsabilité d'un recteur, d'un président ou d'un principal.

Université du Québec à Montréal

2. L'Université du Québec à Montréal (UQAM) est une personne morale qui a été constituée en 1969 en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. En 1989, une modification à cette loi lui a conféré le statut d'université associée à l'UQ. Ce statut unique au sein du réseau de l'Université du Québec[1] lui permet de recommander au gouvernement du Québec la nomination de son recteur. De plus, il lui donne la possibilité de décerner ses propres grades, diplômes ou certificats universitaires et, enfin, de conclure avec les établissements d'enseignement ou de recherche les accords qu'elle juge utiles à la poursuite de ses fins.

3. Le CA de l'UQAM est composé de 16 membres : le recteur, deux personnes exerçant une fonction de direction, trois professeurs, deux étudiants, un chargé de cours, une personne provenant des collèges de la région de Montréal, cinq personnes provenant des milieux social, culturel, des affaires et du travail, et un diplômé. Après consultation du corps professoral et des groupes ou associations déterminés par un règlement, il recommande au gouvernement la nomination du recteur. Ce dernier a un mandat de cinq ans et son traitement est fixé par le gouvernement.

1. Le réseau de l'UQ comprend les neuf constituantes suivantes : l'Université du Québec à Montréal, qui englobe la Télé-université, une composante spécialisée dans l'enseignement à distance ; l'Université du Québec à Trois-Rivières ; l'Université du Québec à Chicoutimi ; l'Université du Québec à Rimouski ; l'Université du Québec en Outaouais ; l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue ; l'Institut national de la recherche scientifique ; l'École nationale d'administration publique ; l'École de technologie supérieure.

4. Selon le règlement de régie interne de l'UQAM, le recteur, en collaboration avec le comité exécutif[2], est responsable de l'administration courante de l'université. Ce comité, composé du recteur et de six personnes choisies par le CA parmi ses membres, a de plus les pouvoirs que lui confie ce dernier.

5. Le CA exerce les droits et pouvoirs de l'université, notamment les suivants :

- autoriser, annuellement, le budget initial et, semestriellement, le budget révisé de fonctionnement ;
- approuver le budget d'investissement ;
- sanctionner les projets quinquennaux d'investissements ;
- adopter les états financiers ;
- approuver les marges de crédit bancaire ;
- adopter les projets majeurs pour le développement de l'université ;
- autoriser les contrats de plus de 500 000 dollars.

6. L'UQAM doit transmettre annuellement ses états financiers à l'UQ et elle est tenue de le faire dans les 60 jours qui suivent la fin de son exercice financier, soit le 31 mai. Elle est aussi obligée de lui soumettre pour approbation chaque année son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année financière en cours, ce qui doit être effectué avant la date prescrite par l'assemblée des gouverneurs, donc généralement avant juin. Ce budget doit être accompagné des prévisions budgétaires pour l'administration et le développement de l'université ainsi que de ses projets quinquennaux d'investissements.

Université du Québec

7. L'UQ, dont le siège social est situé à Québec, joue un rôle de coordination et de concertation pour l'ensemble de ses constituantes. Elle favorise la vie et le développement en réseau des constituantes et exerce un rôle de soutien et de conseil auprès de chacune d'elles.

8. L'assemblée des gouverneurs exerce les droits et les pouvoirs de l'UQ. Elle est composée du président de l'UQ, du recteur de chacune des six universités constituantes, d'au plus quatre personnes parmi les directeurs généraux des instituts de recherche et des écoles supérieures, de trois membres du corps professoral, de deux étudiants, de sept personnes venant des groupes les plus représentatifs des milieux social, culturel, des affaires et du travail, et d'une personne du secteur de l'enseignement collégial.

9. Conformément à la *Loi sur l'Université du Québec* et aux règlements généraux de l'UQ, les pouvoirs généraux et spéciaux de l'assemblée des gouverneurs à l'égard de l'UQ et de chacune des constituantes du réseau sont entre autres les suivants :

- autoriser leurs émissions d'obligations ;
- adopter, annuellement, leur budget initial et, semestriellement, leur budget révisé de fonctionnement, comprenant l'inventaire des postes autorisés et pourvus ;
- adopter leur budget d'investissement ;
- adopter leurs projets quinquennaux d'investissements ;
- approuver leurs marges de crédit bancaire ;

2. Aux fins de notre rapport, pour parler de ce comité, nous utilisons les mots *comité exécutif* quand il s'agit de l'UQAM et le sigle (soit CE) quand il est question de l'UQ.

- adopter les états financiers annuels consolidés ;
- adopter leurs plans de développement.

10. En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, l'UQ doit transmettre annuellement au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ses états financiers (incluant ceux des universités constituantes) dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice financier, soit avant le 31 août. Elle doit aussi faire parvenir au ministre chaque année, avant le 30 septembre, son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année en cours, accompagné des prévisions budgétaires pour l'administration et le développement de l'UQ et de ses constituantes ainsi que les projets quinquennaux d'investissements de ces dernières.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

11. Le MELS a notamment le mandat d'attribuer aux universités les ressources financières leur permettant d'accomplir adéquatement leur mission éducative. Pour ce faire, il effectue la planification des subventions – fonctionnement et investissement –, élabore les critères d'attribution et alloue les sommes. Il s'assure de la qualité des données qu'il requiert, notamment de celles afférentes à l'effectif scolaire et aux superficies utilisées par les universités. Après vérifications, il établit les données portant sur chaque établissement pour déterminer l'allocation qui lui sera accordée.

12. Le MELS doit aussi s'assurer que les universités disposent d'un parc mobilier et immobilier leur permettant d'assumer les responsabilités liées à l'enseignement qui leur sont reconnues par le gouvernement. À cette fin, il détermine les superficies requises pour répondre à leurs besoins et les enveloppes budgétaires nécessaires pour acquérir, maintenir en bon état, exploiter, entretenir et remplacer ces superficies. Enfin, il répartit les enveloppes budgétaires disponibles.

13. L'action du MELS ne s'exerce pas auprès des universités de la même manière que dans le reste du système d'éducation : il n'a pas les mêmes responsabilités ni les mêmes moyens. Ses interventions au sein du milieu universitaire consistent surtout à définir des orientations générales, à déterminer l'aide financière et à établir la réglementation.

Financement des universités

14. Pour remplir leur mission d'enseignement, les universités s'appuient sur trois sources principales de financement. La plus importante consiste en des subventions du MELS, lesquelles ont représenté en 2006-2007 environ 66 p. cent des revenus de fonctionnement annuels. Les contributions des étudiants (les droits de scolarité et les frais institutionnels obligatoires) fournissent près de 19 p. cent des revenus. La troisième source est constituée principalement des activités menées par les universités elles-mêmes, comme les ventes externes, la perception de dons. Les universités conservent leur surplus et demeurent responsables de leur déficit accumulé.

15. Les subventions accordées par le MELS aux universités servent aux dépenses de fonctionnement et à celles relatives aux investissements. Le fonctionnement est en partie subventionné à même les crédits budgétaires votés à cette fin. Quant aux investissements, ils sont autorisés en vertu du *Plan quinquennal d'investissements universitaires* et financés au moyen d'emprunts remboursés par le service de la dette.

16. En ce qui concerne plus particulièrement les immobilisations, le MELS finance les universités de plusieurs façons :

- La subvention générale pour le fonctionnement sert notamment à financer les dépenses de fonctionnement et d'entretien des bâtiments de même que la location d'immeubles.
- En matière d'investissements, des subventions répondent à des besoins de nouvelles constructions ou de rénovations majeures et d'autres, récurrentes, sont accordées pour le maintien du parc immobilier et le renouvellement des équipements. Ces subventions sont établies selon un cadre normatif mis à jour périodiquement.

Déficit de superficies

17. Le MELS détermine les besoins de superficies destinées à l'enseignement de chaque université afin de recommander au ministre les nouveaux projets immobiliers à inscrire dans le *Plan quinquennal d'investissements universitaires* et de calculer les subventions ayant trait aux locations destinées au fonds de fonctionnement ainsi que celles pour l'entretien et le maintien des immeubles.

18. Les superficies normalisées sont déterminées par le MELS à partir de prévisions du nombre d'utilisateurs (étudiants et personnel) de même qu'en fonction du type et du niveau d'études ou d'activité ainsi que de la discipline étudiée ou du domaine de recherche.

19. Le déficit de superficies d'une université, communément appelé déficit d'espace, correspond à la différence entre les superficies normalisées définies par le MELS et les superficies de cette université destinées à l'enseignement, qu'il juge admissibles. Les superficies admissibles comprennent l'ensemble des superficies de l'université, en location ou en propriété, sauf les superficies afférentes aux résidences étudiantes et aux stationnements, les locaux commerciaux, etc.

20. Selon les disponibilités budgétaires du MELS, un déficit de superficies dans une université peut amener une subvention qui couvrira partiellement ou totalement les coûts de construction d'un nouvel immeuble. Une subvention de cette nature peut aussi être accordée à une université même si elle n'a pas de déficit de superficies, entre autres lorsque la proportion des superficies en location devient importante.

21. Par ailleurs, lorsque le MELS n'accorde pas de subvention pour supporter les coûts de construction d'un immeuble, il peut en verser une pour entretenir les superficies destinées à l'enseignement qu'il juge admissibles dans cet immeuble.

Plan quinquennal d'investissements universitaires

22. En vertu de la *Loi sur les investissements universitaires*, les universités doivent transmettre chaque année leurs projets quinquennaux d'investissements au ministère. Il s'agit entre autres de la description des nouveaux projets immobiliers pour lesquels elles souhaitent obtenir une subvention d'investissement et de leurs projets de maintien des actifs. À partir de cette information, le ministère prépare son *Plan quinquennal d'investissements universitaires*, qui répartit les différentes enveloppes budgétaires entre les universités.

23. Le MELS analyse projet par projet les demandes de financement des projets immobiliers des universités en s'appuyant entre autres sur la présence d'un déficit de superficies

important. Les analyses et les recommandations du ministère sont ensuite transmises au ministre. Celui-ci, qui inscrit dans le *Plan quinquennal d'investissements universitaires* les projets retenus, doit auparavant prendre en compte l'enveloppe mise à sa disposition par le Conseil du trésor au titre des nouvelles initiatives. Ce plan est approuvé par un décret du gouvernement.

24. Jusqu'en 1997, les projets subventionnés faisaient l'objet d'une approbation du MELS aux principales étapes de la planification et de la réalisation des projets : le concept, les plans et devis préliminaires, les plans et devis définitifs, l'ouverture des soumissions, l'exécution des travaux.

25. Avant 2007, les universités ne déposaient [pas] au MELS leurs projets quinquennaux d'investissements ; pourtant, c'était prévu dans la *Loi sur les investissements universitaires*. Le MELS ne les exigeait pas non plus avant de s'engager à leur accorder une subvention. Au cours de cette période, les demandes de subvention pour les nouveaux projets ont été acheminées à la pièce, plutôt que selon un processus structuré ; de fait, elles ont été adressées par les universités, soit à la direction générale du financement et de l'équipement de ce ministère, soit au bureau du sous-ministre ou au cabinet du ministre. Notons également que, depuis l'arrivée des contrats de performance, c'est-à-dire au début des années 2000, le MELS a commencé à traiter directement avec les universités constituantes, donc sans passer par l'UQ.

26. Dans un contexte où les enveloppes budgétaires pour les nouveaux investissements sont restreintes et où chaque université est responsable de son développement, toutes les parties intéressées sont très actives quand il s'agit d'inciter le gouvernement à investir dans leur université. Chacune a ses propres demandes en matière de financement et soumet ses requêtes au MELS et au ministre.

27. À partir de l'automne 2007, le ministère a fait respecter la loi en demandant aux universités de répertorier leurs projets quinquennaux d'investissements pour la période 2008-2013 et il a exigé que le budget de maintien des actifs soit strictement réservé à cette fin.

28. Depuis le début de 2007, les subventions sont versées selon les conditions contenues dans le protocole d'entente sur le suivi des projets d'investissements universitaires. Par l'entremise de ce protocole, le MELS effectue désormais un suivi du *Plan quinquennal d'investissements universitaires* jusqu'à la fin des projets de construction.

Ministère des Finances du Québec

29. Le ministère des Finances du Québec a pour fonction générale de surveiller, de contrôler et de gérer tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité. Dans le cadre de cette fonction, il conseille à l'occasion, à leur demande, certaines universités dans leurs démarches sur les marchés publics ayant trait à l'émission d'obligations ou à des appels d'offres pour du financement bancaire, comme ce fut le cas pour l'Université Concordia en 2002 et pour l'UQAM lors de l'émission de janvier 2004. Il a aussi accès aux rapports des agences de notation qui attribuent les cotes de crédit aux universités ; ces cotes font l'objet d'un suivi par le ministère. La loi ne lui donne cependant pas de pouvoir particulier à l'égard des universités.

30. À la suite de la situation vécue à l'UQAM et de la crise du papier commercial adossé à des actifs, le ministère a constaté qu'il existait des disparités importantes d'un organisme public à l'autre quant aux autorisations requises pour réaliser des emprunts, prendre des engagements financiers, effectuer des placements, etc. Puisque ces disparités faisaient courir des risques importants au gouvernement, celui-ci a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 44, qui a été adopté en décembre 2007. Selon celui-ci, les universités doivent demander l'approbation du ministre des Finances pour certains éléments (nature, conditions, modalités) de tout emprunt[3] et de tout engagement financier. Les dispositions de la loi devraient entrer en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

Mandat, objectifs et portée de notre vérification

31. Le 16 mai 2007, le gouvernement du Québec a adopté un décret (353-2007) demandant au Vérificateur général de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant :

- les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'Université du Québec à Montréal par les projets Complexe des sciences Pierre-Dansereau et Îlot Voyageur en raison notamment d'erreurs de prévisions de revenus et de dépassements de coûts ;
- l'impact de ces pertes sur sa situation financière ».

32. En novembre 2007, nous avons rendu compte de la situation financière de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) dans un rapport distinct.

33. Ce deuxième rapport ayant trait à l'UQAM a pour objet de déterminer les principaux facteurs responsables des pertes de l'université. Pour ce faire, nous avons voulu nous assurer, d'une part, de la bonne gouvernance des projets immobiliers et, d'autre part, de leur saine gestion.

34. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation associés à la deuxième partie de notre mandat.

35. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des dirigeants et des employés de l'UQAM, de l'Université du Québec (UQ), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère des Finances du Québec ainsi que d'entreprises privées (cabinets d'avocats et d'experts-comptables, professionnels de la construction) qui ont participé aux projets immobiliers de l'université. Nous avons aussi fait une analyse des projets, pris connaissance de plusieurs documents portant sur le sujet étudié et procédé à la revue, par mots clés, de courriels de plusieurs intervenants engagés dans la gestion de ces projets.

36. Le présent rapport ne vise pas à déterminer les devoirs et les responsabilités juridiques des différentes parties en cause ; il constitue plutôt un document synthèse des faits et des causes ayant mené l'UQAM à la situation actuelle. Notons aussi qu'à compter de février 2007, l'UQAM a considéré que tous les paiements effectués dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur l'étaient sous protêt et sous réserve de ses droits.

3. Dans le cas des universités, les emprunts relatifs à des projets autofinancés de moins de 20 millions de dollars ne nécessitent pas cette approbation.

37. Notre vérification s'est déroulée de novembre 2007 à mars 2008.

Résultats de notre vérification

38. La gestion des projets immobiliers de l'UQAM qui ont fait l'objet de notre vérification est sous l'autorité directe du recteur[4]. Il en a confié la maîtrise d'œuvre au directeur des investissements[5] (DI), qui est aussi son adjoint et relève hiérarchiquement de lui. Le DI travaille en étroite collaboration avec le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives[6], appelé vice-recteur dans le reste de ce rapport. Ce dernier est, avec le recteur, responsable des dossiers d'immobilisations auprès du CA et, par conséquent, doit lui en rendre compte.

39. Les deux sections suivantes présentent de façon détaillée les failles relevées pour chacune des phases clés de la gestion des projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur, qui ont mené aux pertes subies par l'UQAM. Par la suite, nous aborderons de façon plus particulière les problèmes liés à la gouvernance. Le lecteur trouvera un historique des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur aux annexes 2 et 3.

Complexe des sciences Pierre-Dansereau

40. Le Complexe des sciences Pierre-Dansereau a été construit dans le quadrilatère formé par les rues Sherbrooke Ouest, Saint-Urbain, Président-Kennedy et Jeanne-Mance (figure 1).

Figure 1
Plan du Complexe des sciences Pierre-Dansereau (phases I et II)

Phase I (en foncé sur la figure)

CB	Pavillon de Chimie et Biochimie
PK	Pavillon Président-Kennedy
SH	Pavillon Sherbrooke

Phase II (en pâle sur la figure)

CO	Pavillon Cœur des sciences
KI	Pavillon 145 du Président-Kennedy
RS	Résidences universitaires
SB	Pavilllon des Sciences biologiques et stationnement
SU	Pavillon 100 Sherbrooke Ouest (pavillon institutionnel de la Télé-université)

4. Le recteur alors en poste, dont nous parlons dans ce rapport, a démissionné le 8 décembre 2006.
5. Le directeur des investissements a été congédié le 28 août 2007.
6. Le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives a pris sa retraite le 31 mai 2006.

41. De 1993 à 1998, l'UQAM a construit sur cet emplacement le pavillon de Chimie et Biochimie, le pavillon Président-Kennedy et elle a rénové le pavillon Sherbrooke. La phase I du Complexe a été inaugurée en 1998.

42. La phase II, celle qui fait l'objet de notre vérification, a débuté en septembre 2003. Elle comprend les éléments suivants :

- construction du pavillon des Sciences biologiques et d'un stationnement ;
- restauration des bâtiments patrimoniaux qui composent le pavillon Cœur des sciences ;
- réfection de la bibliothèque des sciences dans le pavillon 145 du Président-Kennedy ;
- construction de résidences universitaires ;
- construction d'un pavillon institutionnel[7], soit le pavillon 100 Sherbrooke Ouest.

43. Puisque le dernier budget présenté est de 165,8 millions de dollars, nous nous serions attendus à ce que la direction fasse une gestion rigoureuse et transparente de ce projet d'envergure et à ce que le CA s'implique de façon continue dans celui-ci, autant lors de son approbation, de sa planification que du suivi du projet. Les paragraphes ci-dessous montrent que cela n'a pas été le cas.

Justification du projet

Définition des besoins

44. La phase II du projet du Complexe des sciences Pierre-Dansereau, appelé projet du Complexe des sciences ci-après, est née du besoin de relocaliser les étudiants et les professeurs du pavillon des Sciences de la rue Saint-Alexandre, qui était vétuste et dangereux selon l'UQAM.

45. Bien qu'il soit reconnu, pour une saine gestion des projets immobiliers, que les besoins à satisfaire doivent être déterminés le plus tôt possible, ceux à la base du Complexe des sciences ont évolué tout au long du projet. En outre, les ajouts à celui-ci ont davantage été une réponse à des occasions qui se présentaient qu'à des besoins clairement déterminés et justifiés au départ.

46. Dès 1997, la construction d'un nouveau pavillon des Sciences biologiques ainsi que l'aliénation du pavillon Saint-Alexandre sont les solutions privilégiées par l'UQAM pour relocaliser les étudiants et les professeurs de cette discipline. Le MELS évalue cependant qu'il est plus économique de rénover que de construire un nouveau bâtiment. En février 1998, il refuse de subventionner le projet. La construction du pavillon des Sciences biologiques est donc mise en attente, faute de financement.

47. En novembre 2002, le projet du Complexe des sciences comprend le pavillon des Sciences biologiques et une grande partie commerciale non subventionnée, soit un stationnement souterrain d'environ 550 places et des locaux à louer de 2 500 mètres carrés (laboratoires et bureaux). On doit construire le tout sur le site des édifices patrimoniaux et de l'aile Kimberly dans le quadrilatère du Complexe des sciences, ces édifices devant être démolis.

7. Un pavillon institutionnel est un édifice abritant des salles de cours ou d'autres locaux destinés à l'enseignement.

48. À l'hiver 2003, le recteur choisit d'occuper tout le quadrilatère ; il veut faire du Complexe des sciences un projet phare, participer à la revitalisation du secteur et transmettre une image forte de la présence de l'UQAM au centre-ville. Il décide alors de conserver les bâtiments patrimoniaux et de les restaurer pour en faire le pavillon Cœur des sciences, dont la raison d'être sera la diffusion et la vulgarisation des sciences au Québec. Le pavillon des Sciences biologiques est relocalisé à l'est de l'aile Kimberly et le concept est modifié : le nombre de places de stationnement est réduit à 450 et les locaux à louer sont multipliés par plus de trois, leur superficie atteignant 9 000 mètres carrés.

49. Ce qui était au départ un projet de relocalisation des étudiants et des professeurs en sciences biologiques en devient un en grande partie commercial, qui ajoute peu de superficies pour répondre aux besoins d'enseignement.

50. En effet, le Complexe des sciences, avec son stationnement, ses résidences étudiantes et ses locaux à louer, contient une portion significative de superficies commerciales et vise, entre autres, à doter l'UQAM d'une source de financement à moyen et à long terme.

51. Le tableau 1 présente pour chaque composante les superficies destinées à l'enseignement reconnues par le MELS en février 2008 ainsi que les superficies commerciales et les autres superficies non reconnues par celui-ci.

Tableau 1
Superficies reconnues et non reconnues du Complexe des sciences (février 2008)

	Superficies reconnues par le MELS (liées à l'enseignement)		Superficies non reconnues par le MELS (commerciales ou autres)		Total
	m² bruts	%	m² bruts	%	m² bruts
Pavillon des Sciences biologiques	18 057	43,1	23 857*	56,9	**41 914**
Pavillon Cœur des sciences	4 542	85,7	758	14,3	**5 300**
Pavillon institutionnel	–	–	9 380**	100,0	**9 380**
Résidences	–	–	14 880	100,0	**14 880**
Total	**22 599**	**31,6**	**48 875**	**68,4**	**71 474**

* Les superficies commerciales du pavillon des Sciences biologiques incluent les locaux à louer pour des bureaux et des laboratoires ainsi que le stationnement.

** La Télé-université occupe 67,3 p. cent de la superficie totale du pavillon institutionnel, soit 6 315 mètres carrés bruts non reconnus par le MELS.

52. Les superficies du Complexe des sciences ne comblent qu'une très faible part du déficit de superficies de l'UQAM pour deux raisons principales. Mentionnons que ce déficit a été estimé à 18 537 mètres carrés nets[8] par le MELS en 2004-2005.

53. D'abord, les superficies destinées à l'enseignement et reconnues par le MELS, qui ne comptent que pour 31,6 p. cent de la superficie totale du projet, permettent surtout de reloger les étudiants et les professeurs du pavillon Saint-Alexandre, qui prenaient déjà 16 071 mètres carrés bruts. En fait, le pavillon des Sciences biologiques ajoute moins de 2 000 mètres carrés pour combler le déficit de superficies ; la plus grande partie de ce pavillon a une vocation commerciale (57 p. cent).

8. La différence entre la superficie brute et la superficie nette équivaut principalement à l'aire occupée par les sanitaires, les corridors, les escaliers, les ascenseurs et les salles de mécanique.

54. Ensuite, même si la construction du pavillon institutionnel a été justifiée par le déficit de superficies de l'UQAM, le pavillon n'a pas été utilisé pour le combler. On y a relogé la Télé-université dont les besoins de superficies étaient déjà satisfaits ; en effet, elle occupait des locaux dont l'UQ est propriétaire. Son installation dans le pavillon institutionnel du Complexe des sciences a été voulue par le recteur pour faciliter son intégration récente à l'UQAM, mais elle n'est justifiée ni par un besoin de locaux ni par une économie potentielle. Le MELS ne reconnaît pas ces superficies, car il subventionnait déjà les locaux qu'occupait la Télé-université à l'UQ et il le fait encore aujourd'hui. Actuellement, l'UQAM estime à 658 600 dollars les dépenses annuelles de fonctionnement liées aux superficies prises par la Télé-université.

Approbation

55. Le CA a la responsabilité de se prononcer sur les enjeux importants qui concernent l'UQAM. Toutefois, les procès-verbaux des réunions montrent que, dans le cas du projet du Complexe des sciences, il a plutôt été informé des décisions par le recteur ou le vice-recteur ; il n'a pas analysé la pertinence des différentes composantes du projet, ce qui aurait dû être le cas si le CA et le recteur avaient compris leur rôle respectif.

56. Ainsi, aucune approbation du projet, de son budget ainsi que de la plupart des modifications qui y ont été apportées ultérieurement n'a été demandée au CA. Les résolutions adoptées par celui-ci ont permis uniquement d'attribuer les contrats aux professionnels, au gérant de projet et aux sous-contractants pour les lots de construction.

57. En avril 2004, dans le cadre de l'approbation relative à la prolongation du contrat des professionnels et du gérant de projet, le CA a autorisé, par résolution, l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel. Il n'y a toutefois aucune résolution pour ce qui est des éléments suivants :

- la réalisation du pavillon des Sciences biologiques, incluant un stationnement et des locaux à louer ;
- la conservation des bâtiments patrimoniaux et leur restauration pour en faire le pavillon Cœur des sciences ;
- l'augmentation de la superficie des locaux à louer (bureaux et laboratoires), laquelle est passée de 2 500 à 9 000 mètres carrés ;
- l'attribution des locaux du pavillon institutionnel à la Télé-université ;
- le budget global du projet.

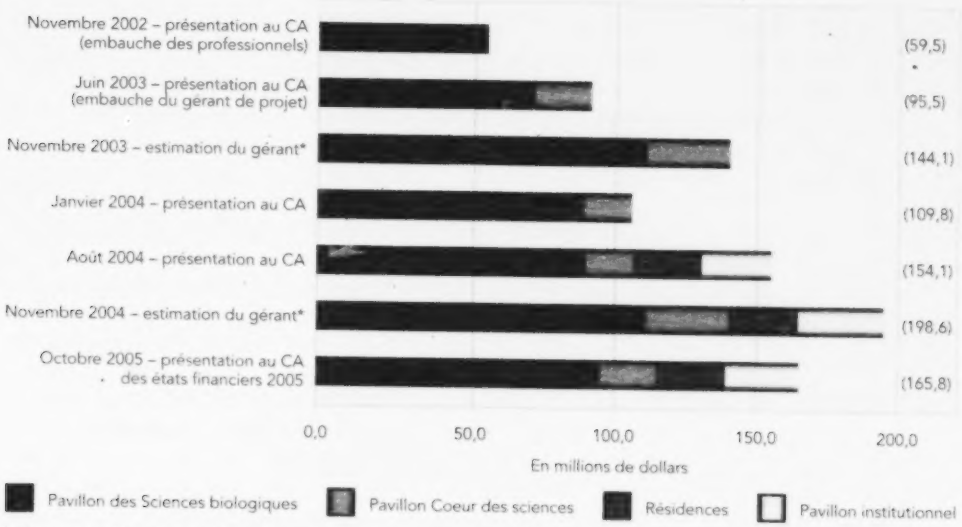
58. Quant au rôle de l'UQ, il se limite à l'autorisation, par le comité exécutif (CE), de l'attribution des contrats pour les lots de construction supérieurs à un million de dollars. Notons que le CE ne dispose pas lui non plus d'un portrait de l'ensemble de ce projet immobilier d'envergure.

Estimation des coûts

59. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le projet du Complexe des sciences a été modifié tout au long de sa planification et de sa réalisation, ce qui a fait passer le budget de 59,5 millions de dollars en novembre 2002 à 165,8 millions en octobre 2005. Pour ce qui est de l'estimation du gérant, elle se montait à 198,6 millions de dollars en novembre 2004.

60. Le graphique 1 montre l'évolution des estimations de coûts associés au projet du Complexe des sciences.

Graphique 1
Évolution des estimations de coûts du Complexe des sciences



* Les estimations de coûts présentées au CA incluent les coûts de construction, les contingences, les taxes, les ristournes et les honoraires, mais elles excluent les coûts liés aux travaux supplémentaires. Les estimations de coûts du gérant ne comprennent pas toutes ces dépenses ; toutefois, elles incluent les coûts afférents aux travaux supplémentaires. Nous y avons ajouté les taxes, les ristournes et les honoraires.

61. Les écarts entre certaines des estimations de coûts présentées dans le graphique 1 s'expliquent entre autres par le fait que les budgets fournis au CA par le vice-recteur ne donnent pas un portrait réaliste de la situation.

62. D'abord, le vice-recteur n'a pas exposé les coûts globaux du projet et, par le fait même, le financement total à garantir. Les coûts qu'il a avancés comprennent les estimations de coûts de construction et d'honoraires professionnels, les taxes et les ristournes de taxes, mais ils excluent les coûts ayant trait au mobilier, à la téléphonie et à l'infrastructure informatique ainsi que les frais de financement, qui totalisaient 14,5 millions de dollars en novembre 2007.

63. Ensuite, ces budgets sont sous-évalués et ne reflètent pas l'importance des travaux confiés au gérant de construction.

64. En effet, dès novembre 2003, malgré des avis répétés du gérant selon lesquels le budget était irréaliste pour le projet demandé, le DI n'a pas corrigé la situation. Aucune demande n'a été faite au CA pour augmenter le budget ou pour réduire l'envergure des travaux de façon à le respecter.

65. Dès le départ, le CA n'a pas disposé de toute l'information nécessaire pour s'assurer du suivi des dépenses, du financement et des incidences du projet sur la situation financière de l'UQAM. Le projet, qui lui a été souvent présenté par le vice-recteur et, à l'occasion, par

le recteur et le vice-recteur, a différé du projet réellement réalisé. Il y a un écart de près de 33 millions de dollars entre le dernier budget fourni au CA en octobre 2005 (165,8 millions de dollars) et l'estimation des coûts du gérant[9] de novembre 2004 (198,6 millions de dollars).

66. Profitant du chantier en cours, le DI a autorisé des travaux supplémentaires n'ayant pas toujours de lien avec le projet, comme la réfection de la toiture et la mise aux normes du pavillon Sherbrooke. Bien que le DI nous ait affirmé que le recteur et le vice-recteur étaient au courant de la situation, ni l'un ni l'autre n'ont fait approuver par le CA ces travaux et le budget nécessaire pour les effectuer. Les travaux additionnels ne se reflètent donc pas dans le budget présenté au CA. Par contre, ils ont été pris en compte dans l'estimation de coûts du gérant de construction qui doit les exécuter et sont cumulés dans les coûts du projet.

67. Le vice-recteur et le DI ont précisé qu'ils pensaient que l'UQAM obtiendrait du financement de sources extérieures au projet pour supporter ces dépenses additionnelles et que l'autorisation du CA serait demandée à la fin du projet, soit au moment du bilan. Il en résulte que des dépenses et leur financement échappent au contrôle du CA, ce qui n'est guère une saine pratique de gestion.

68. Le tableau 2 expose le dernier budget présenté au CA par le vice-recteur en octobre 2005 dans le cadre de la présentation des états financiers de même que les coûts réels cumulés du projet du Complexe des sciences en novembre 2007.

Tableau 2
Budget présenté et coûts réels du Complexe des sciences (en millions de dollars)

	Budget présenté au CA octobre 2005	Coûts cumulés du projet novembre 2007*
Coûts de construction, taxes et honoraires professionnels	**165,8**	**202,9**
Coûts exclus du budget présenté au CA		
Mobilier, équipement et déménagement	–	3,1
Téléphonie et infrastructure informatique	–	4,5
Frais de financement temporaire	–	6,9
Sous-total	–	14,5
Total	**165,8**	**217,4**

* D'autres dépenses à venir de l'ordre de 1,3 million de dollars sont prévues pour terminer les aménagements aux étages 7 et 8 du Complexe des sciences. Elles ne sont pas incluses dans le total.

Sources : Procès-verbal du CA d'octobre 2005 ; Coût global du Complexe des sciences au 30 novembre 2007, services financiers de l'UQAM.

9. On a ajouté les taxes, les ristournes de taxes et les honoraires à l'estimation des coûts du gérant pour la rendre comparable au budget.

69. Un premier constat s'impose : les dépenses cumulées du projet en novembre 2007 dépassaient de 51,6 millions de dollars le dernier budget présenté au CA pour la réalisation du Complexe des sciences. Ces dépenses n'ont pas été présentées ni approuvées par le CA et leur financement n'est pas garanti.

70. Le vice-recteur et le DI expliquent la plus grande partie de cet écart par des travaux non prévus qui ont été ajoutés. Selon eux, le vrai dépassement de coûts par rapport au dernier budget est de 6 p. cent, soit 10,4 millions de dollars. Il est causé notamment par les coûts supplémentaires de l'animalerie et des aménagements paysagers plus importants ainsi que par diverses dépenses habituellement payées par le fonds de fonctionnement.

71. La vérification nous a permis de constater que des travaux non prévus dans le budget de départ ont effectivement été ajoutés en cours de réalisation, mais nous n'avons pas été en mesure de quantifier les coûts de ces ajouts ni de les isoler de ceux liés au projet original présenté au CA. En définitive, de multiples raisons expliquent l'écart de 51,6 millions de dollars : travaux additionnels qui ne sont pas en lien avec le projet, ajouts qui auraient dû être prévus et inclus dans le projet dès le départ, mauvaises estimations de coûts pour certains travaux, etc.

72. Le recteur et le DI n'ont pas agi de façon prudente et responsable en ajoutant des travaux supplémentaires à un projet sans garantie de financement et en préparant pour le CA des budgets sous-estimés. Dans les faits, les sommes qu'ils pensaient obtenir pour couvrir les dépenses supplémentaires (revenus ou subventions) n'ont pas été au rendez-vous et ces dernières se sont ajoutées en quasi-totalité aux coûts financés par la marge de crédit.

Rentabilité et financement du projet

Rentabilité

73. Dans le but d'évaluer la rentabilité des différentes composantes du projet, le DI a fait appel à Samson Bélair/Deloitte & Touche, appelé cabinet externe dans le reste de ce rapport, pour valider et commenter les hypothèses à la base des projections financières qu'il a déterminées à l'interne. Deux rapports ont été produits : un premier traite des locaux à louer dans le pavillon des Sciences biologiques et du stationnement et un second, des résidences.

74. Dans son projet de rapport daté du 16 juin 2003 sur les locaux à louer et le stationnement, le cabinet externe fait des mises en garde contre les hypothèses utilisées qui ne reflètent pas le marché : taux d'occupation de 98 p. cent pour les locaux à louer (bureaux et laboratoires) ; revenus mensuels de stationnement de 220 dollars, comparativement à un marché de 150 à 175 dollars. Il recommande de procéder à une étude de marché et de solliciter des lettres d'intérêt de locataires potentiels pour les bureaux et les laboratoires. Ces mesures sont nécessaires pour « réduire le pourcentage de loyers spéculatifs » surtout dans le « contexte économique difficile pour le secteur des biotechnologies et une conjoncture gouvernementale moins propice aux subventions ». Malgré cela, le DI et le vice-recteur ne font pas d'analyse des risques et ne prennent pas de mesure pour les atténuer. Le rapport du cabinet externe n'a pas été déposé au CA.

75. Le 17 juin 2003, le vice-recteur présente le projet du Complexe des sciences aux membres du CA. Il affirme que le stationnement et les locaux à louer (bureaux et laboratoires) s'autofinanceront et que, de plus, ils aideront à la réalisation du projet. Il ne mentionne pas les risques soulevés par le cabinet externe.

76. La construction du pavillon des Sciences biologiques, qui compte 57 p. cent de superficies commerciales, débute sans qu'aucun bail ait été signé. Par conséquent, les revenus de location escomptés n'ont pas été encaissés : en février 2008, plus de deux ans après la fin des travaux, seulement le tiers des locaux commerciaux était occupé. Notons ici que deux étages du pavillon, qui devaient également être loués, seront récupérés par l'UQAM à des fins d'enseignement. Quant aux revenus de stationnement, ceux de la première année ne représentent que 36 p. cent des revenus qui avaient été prévus. Même après trois ans, ils ne totalisent que 61 p. cent des revenus estimés.

77. En avril 2004, le recteur et le vice-recteur déposent au CA le second rapport du cabinet externe sur l'analyse de la rentabilité des résidences. Ce rapport fait état des éléments suivants :

- Le taux de rendement interne du projet est de 7,01 p. cent. Ce taux est inférieur au rendement demandé sur le marché pour un projet similaire (8,5 à 10,5 p. cent).
- Le taux d'occupation prévu de 100 p. cent (dès la première année) est basé sur l'expérience actuelle de l'université.
- Les flux monétaires sont négatifs durant les 12 premières années du projet.

78. D'après le procès-verbal de la réunion, le CA a exprimé des préoccupations par rapport à certains constats formulés par le cabinet externe. Toutefois, le vice-recteur a soutenu que le besoin de résidences était réel. Nous n'avons pas noté de discussion au CA à cet égard. Le vice-recteur n'a pas non plus mené d'analyse portant sur les flux monétaires négatifs pendant les 12 premières années d'exploitation et leur impact sur la situation financière de l'UQAM pendant cette période ; il ne s'est pas penché non plus sur la provenance des sommes requises pour compenser. Quant au taux d'occupation prévu par l'UQAM et utilisé par le cabinet externe, il se révèle trop optimiste : dans la réalité, il a été de 65 p. cent la première année et de 90 p. cent la seconde ; il s'élève après trois ans, soit en 2007-2008, à 98 p. cent.

79. La partie commerciale du Complexe des sciences – locaux à louer (bureaux et laboratoires), résidences et stationnement – devait générer des revenus suffisants pour payer les coûts de construction de ces composantes, participer au paiement annuel des intérêts de l'émission obligataire de 150 millions de dollars et aussi contribuer au financement de la partie non commerciale du pavillon des Sciences biologiques.

80. Or, on n'a pas touché autant de revenus que prévu. La crise à laquelle l'UQAM a dû faire face a d'ailleurs pu avoir eu un effet sur ces revenus. En 2006, ils devaient atteindre 2,2 millions de dollars ; dans les faits, ils ont été de un million. Par surcroît, des dépenses additionnelles de fonctionnement de 1,7 million de dollars se sont ajoutées pour des superficies du pavillon Cœur des sciences et du pavillon institutionnel, lesquelles ne sont ni reconnues ni subventionnées par le MELS. Au lieu de contribuer au paiement des intérêts, la partie commerciale du Complexe des sciences a créé un déficit de trésorerie.

Financement du projet

81. La construction du Complexe des sciences débute en septembre 2003 sans même que la capacité financière de l'UQAM d'entreprendre un tel projet soit confirmée. À l'automne 2006, le recteur, le vice-recteur et le DI mentionnent au CA (dans une lettre au président ou au vice-président ou lors d'une réunion) qu'il est de pratique courante à l'UQAM de ne pas « attacher le financement » avant de commencer les projets immobiliers.

82. Pourtant, dès novembre 2002, préoccupé par le fait que le financement du projet n'est pas confirmé, le CA agit avec prudence en demandant au vice-recteur de s'assurer que les dépenses prévues pour la réalisation du projet sont réduites au minimum jusqu'à l'obtention de la garantie officielle du financement. Même si cette garantie n'a pas été obtenue, cela n'a eu aucun impact sur la réalisation du projet.

83. En juin 2003, lors de l'engagement du gérant de construction, le président du CA s'inquiète du montage financier du projet et des réponses du MELS qui sont en attente. Il s'interroge également sur le caractère essentiel du pavillon Cœur des sciences qui vient d'être ajouté au projet, étant donné son financement aléatoire. Le fait que 2,5 des 7,5 millions de dollars attendus de la Fondation de l'UQAM sont déjà amassés et que des démarches sont amorcées pour recueillir d'autres fonds semble l'avoir rassuré. En effet, malgré son inquiétude devant un financement non assuré, le CA approuve le contrat d'embauche du gérant et, par le fait même, la poursuite du projet. Cependant, il n'assujettit pas ce dernier à l'obtention des subventions du gouvernement ou d'un financement externe adéquat (par exemple, les donations). En avril 2004, même en n'ayant pas la confirmation du financement attendu, le CA autorise l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel.

84. Le tableau 3 présente les sources de financement prévues du projet, qui ont été fournies au CA, selon le budget de celui-ci à différentes dates. On y trouve aussi à titre comparatif les sources de financement qui ont été finalement utilisées.

Tableau 3
Évolution de la structure de financement du projet du Complexe des sciences (en millions de dollars)

Source de financement	Financement prévu selon le budget		Financement réel
	Juin 2003	Octobre 2005	Novembre 2007
MELS – nouvelle construction	35,5	71,6	25,0
MELS – maintien d'actifs	–	–	4,2
Fondation de l'UQAM	7,5	–	–
Vente du pavillon Saint-Alexandre	5,5	10,0	6,9
Revenus générés (autofinancement)*	41,1	–	0,1
Obligations	–	70,8	70,8
Marge de crédit	–	–	101,0
Autres	5,9	13,4	9,4**
Total	**95,5**	**165,8**	**217,4**

* Les revenus de 41,1 millions de dollars devaient être générés par les stationnements, les bureaux et les laboratoires sur une période de 30 ans; ceux que l'on a touchés ont été en grande partie utilisés pour payer les intérêts sur les obligations de 150 millions de dollars.

** En novembre 2007, ce montant incluait 5,2 millions de dollars provenant de réserves créées en 2002-2003 et en 2003-2004 dans le fonds de fonctionnement.

85. La seule garantie obtenue le 31 octobre 2003 concerne la subvention de 25 millions de dollars du MELS, qui ne couvre qu'en partie les coûts de la portion du projet liée à l'enseignement. La lettre que le ministre a envoyée au recteur pour confirmer la subvention précise qu'au-delà de cette contribution, l'UQAM doit assumer les coûts du projet. Le recteur ne dépose pas la lettre au CA. Plus tard, il fera valoir qu'il n'a pas considéré le montant de cette subvention comme définitif et qu'il avait espoir d'obtenir des sommes additionnelles.

86. Le financement du projet demeure donc très dépendant de l'autofinancement de la partie commerciale. Or, comme nous l'avons vu précédemment, rien ne garantit les revenus des locaux qui sont à louer, aucun bail n'ayant été signé avant le début de la construction en septembre 2003.

87. De 2000 à 2003, l'UQAM a résorbé le déficit accumulé dans son fonds de fonctionnement, mais cela ne lui donne pas la marge de manœuvre suffisante pour réaliser ses projets immobiliers. En janvier 2004, l'UQAM procède à une émission obligataire de 150 millions de dollars, laquelle sert en grande partie à financer temporairement la construction du Complexe des sciences en attendant l'encaissement des subventions et des autres revenus. Les intérêts sur ces obligations (8,8 millions de dollars annuellement) doivent être payés au moyen des revenus générés par un fonds d'investissement. Celui-ci est constitué du solde inutilisé des obligations et des revenus locatifs produits par les stationnements, les résidences, les bureaux et les laboratoires du projet du Complexe des sciences. Quant au remboursement du capital de ces obligations, un coupon de 17 millions de dollars doit en permettre le remboursement à échéance dans 40 ans.

88. Force est de constater que cette émission d'obligations a semé la confusion auprès du CA ; le vice-recteur a ainsi donné l'impression que la capacité financière de l'UQAM était suffisante pour réaliser ses projets immobiliers. Les annonces successives faites au CA en témoignent : avec une somme disponible de 133 millions de dollars[10], le vice-recteur annonce le financement de projets immobiliers se montant à plus de 206,9 millions de dollars, c'est-à-dire 70,8 millions pour le Complexe des sciences, 19,9 millions pour différents autres projets et, enfin, 116,2 millions pour les deux composantes en propriété de l'Îlot Voyageur[11]. D'ailleurs, les procès-verbaux se rapportant à ce dernier projet font ressortir que, selon le DI, les sommes annuelles nécessaires de 6,6 millions de dollars pour le pavillon universitaire (rente emphytéotique) pourraient provenir des obligations si la subvention demandée au MELS n'est pas accordée. Si le CA avait effectué un suivi plus sérieux de la situation financière de l'UQAM, il aurait pu à ce moment s'opposer au vice-recteur et démentir ses allégations.

89. En effet, le vice-recteur et le DI ont perdu de vue le scénario associé au remboursement annuel des intérêts de 8,8 millions de dollars, qui dépendait en grande partie, tout au moins pour les premières années, des revenus générés par le solde inutilisé des obligations. Dès le début de 2006, le fonds d'investissement lié à l'émission de ces obligations est vide.

---

10. Les 150 millions de dollars d'obligations sont réduits du coupon de 17 millions servant à rembourser le capital à échéance.
11. Le budget des composantes en propriété, soit le stationnement et les deux phases relatives aux résidences, totalise 116,2 millions de dollars. Ce montant inclut 42,3 millions de dollars que l'UQAM envisage de faire financer par une autre entité qui a été approchée pour devenir propriétaire de la phase II des résidences. Nous n'avons pas exclu cette somme du financement requis, car aucune entente n'a été signée à cet effet.

90. Le vice-recteur n'envisage pas d'autres mesures pour redresser la situation. Ainsi, une partie importante des intérêts sur les obligations s'ajoute à la somme de 101 millions de dollars que l'on a dû puiser dans la marge de crédit pour assurer le financement que l'on attendait du MELS ainsi que des activités commerciales et qui n'a pas été obtenu. Cette situation est une cause importante de la détérioration de la situation financière de l'UQAM.

91. Par ailleurs, même si elle l'a fait pour plusieurs de ses projets immobiliers antérieurs, l'importance des dépenses non financées permet difficilement à l'UQAM d'en acquitter une bonne partie en utilisant l'enveloppe de maintien des actifs que lui attribue le MELS chaque année pour entretenir ses immeubles. Cette façon de faire n'est d'ailleurs pas une saine pratique de gestion, car le fait de reporter des travaux nécessaires crée un déficit d'entretien. Depuis l'automne 2007, le MELS ne tolère plus cette pratique.

Suivi du projet

92. Le DI a la responsabilité d'effectuer un suivi rigoureux du projet, notamment de s'assurer du respect du budget autorisé par le CA et de préparer les documents à son intention. Il travaille en étroite collaboration avec le vice-recteur qui, avec le recteur, est le responsable du dossier auprès du CA.

93. Dans le cadre du projet du Complexe des sciences, une structure à plusieurs niveaux a été mise en place pour autoriser les contrats. Un comité de suivi a été instauré ; il est formé du président et du vice-président du CA ainsi que du recteur et du vice-recteur. Ce comité s'assure de la conformité avec les règles de la méthode d'attribution des contrats relatifs aux lots de construction. Par la suite, le vice-recteur préautorise le plus bas soumissionnaire conforme à entreprendre les travaux. Le CA ou le comité exécutif, selon le montant du contrat, approuve son attribution au plus bas soumissionnaire conforme. Enfin, le CE de l'UQ[12] autorise les contrats supérieurs à un million de dollars.

94. Or, le suivi du projet immobilier effectué selon cette structure s'est avéré inefficace pour éviter les impairs. Le rôle des intervenants dans la gestion des projets immobiliers est très mal défini, autant celui des instances de l'UQAM (CA et comité exécutif) et de l'UQ (assemblée des gouverneurs et CE) que celui de la direction de l'UQAM. De plus, les règlements sont presque muets à cet égard.

95. L'UQ n'a eu qu'une vision très parcellaire du projet du Complexe des sciences puisque son CE a uniquement autorisé l'attribution des contrats pour les lots supérieurs à un million de dollars. De plus, cette approbation du CE se fait sur la base de l'approbation préalable du CA. L'UQ n'a pas demandé d'information qui lui permettrait d'avoir une vision d'ensemble du projet et, par conséquent, elle n'en dispose pas ; elle n'est donc pas en mesure de réaliser un suivi approprié de celui-ci. Cette façon de procéder remet en cause la valeur ajoutée d'une telle autorisation.

96. Le CA ou le comité exécutif attribue des contrats en se fondant sur les déclarations du vice-recteur, qui a affirmé que tous les contrats présentés l'ont été dans les limites du budget autorisé. Pourtant, le vice-recteur ne disposait pas d'information lui permettant

12. Le CE de l'UQ, qui est différent du comité exécutif de l'UQAM, est composé du président et de six personnes nommées par les membres de l'assemblée des gouverneurs et choisies parmi eux, soit deux chefs d'établissement, un professeur ou un étudiant et trois personnes venant de milieux externes à l'université.

de faire une telle affirmation. Il en est de même pour le CA qui ne dispose pas du budget par lot et qui, par conséquent, ne peut s'assurer du respect du budget avant d'approuver l'attribution du contrat du lot.

97. Bien que la responsabilité du suivi du projet ait été d'abord attribuée au DI, celui-ci n'a pas déposé de portrait global et à jour du projet. Pourtant, un tel portrait aurait donné la possibilité au CA de réaliser un suivi efficace, soit une comparaison du budget autorisé par l'UQAM avec les contrats attribués, ceux à venir et les ordres de changement (ODC), c'est-à-dire les travaux non prévus dans le contrat initial. En outre, un portrait de ce type, dont les éléments ont pourtant été mis à la disposition du DI par le gérant de construction, aurait permis au CA d'anticiper les dépassements à venir et de prendre des mesures en conséquence.

98. Le recteur et le vice-recteur ont manqué d'empressement à répondre aux demandes du CA, comme celle de déposer un état de situation régulièrement. La situation n'est pas nouvelle ; elle avait déjà été dénoncée par la rectrice en poste à la fin des années 1990, qui avait exigé que soit déposé régulièrement au comité de vérification un rapport sur l'évolution des projets et de leur financement.

99. Ce n'est qu'en août 2004, soit près de un an après le début de la construction, que le vice-recteur répond à la demande du CA en déposant un état de situation du projet. L'information qui y est incluse s'avère toutefois incomplète et inexacte. En outre, elle ne permet pas de comparer les dépenses réelles avec les sommes figurant dans le budget du projet. Un état de situation est présenté au CA par le vice-recteur à huit reprises au cours de la période d'août 2004 à mai 2005.

100. Le tableau 4 reproduit l'état de situation de novembre 2004 sur les coûts de construction qui a été présenté au CA par le vice-recteur ainsi que le budget d'août 2004, que nous joignons à des fins de comparaison. Il montre aussi à titre indicatif les suivis disponibles chez le DI et le gérant de construction ce même mois.

Tableau 4
Données relatives au suivi du projet du Complexe des sciences (en millions de dollars)

			Suivi du projet – estimation des dépenses engagées et à venir	
Coûts de construction (excluant les ristournes de taxes et les honoraires)	**Suivi du projet présenté au CA 23 novembre 2004**	**Budget présenté au CA 24 août 2004***	**Gérant de construction 3 novembre 2004**	**DI 18 novembre 2004**
Contrats attribués	97,9	101,8	106,8	104,5
Contrats à venir	–	18,6	28,3	19,9
Contingences de construction	1,9	3,6	3,6	5,9
Conditions générales	1,5	4,9	9,4	5,3
Sous-total	**101,3**	**128,9**	**148,1**	**135,6**
TPS	7,1	9,0	10,4	9,4
TVQ	8,1	10,4	11,9	10,7
Total	**116,5**	**148,3**	**170,4**	**155,7**

* Le budget présenté au CA le 24 août 2004 totalisait 154,1 millions de dollars. À des fins de comparaison avec le suivi du projet, les sommes relatives aux ristournes sur les taxes et les honoraires professionnels doivent être retranchées.

Sources : Documents déposés à la séance du 23 novembre 2004, page sommaire ; Documents de travail de la direction des investissements, 16 novembre 2004 ; Tableau des travaux en régie contrôlée ; Rapport du gérant de construction du 3 novembre 2004.

101. Comme le montre le tableau 4, le suivi du projet présenté par le vice-recteur au CA le 23 novembre 2004 laisse croire à ce dernier que le budget est respecté, alors que les estimations de dépenses du DI et du gérant de construction sont supérieures au budget. En effet, les contrats à venir ne figurent pas au sommaire du suivi du 23 novembre soumis au CA. De plus, le DI, qui a préparé les données pour le vice-recteur, a retiré les dépenses qui, selon lui, ont été effectuées pour des ajouts au projet initial ou encore qu'il prévoit payer à partir d'un autre budget.

102. Le DI a affirmé que, comme par le passé, il prévoyait établir un bilan à la fin du projet et, à ce moment, révéler les ajouts ainsi que leur source de financement au CA. Pareille façon de faire est inacceptable dans une optique de bonne gouvernance : elle place le CA devant le fait accompli et manque totalement de transparence.

103. Même au moment où le vice-recteur soumet le projet de l'Îlot Voyageur au CA, soit en mars 2005, il n'y a toujours pas de bilan complet du projet du Complexe des sciences. De fait, jamais le vice-recteur n'a analysé l'impact des ajouts et des dépassements sur la situation financière de l'UQAM. Il se serait alors rendu compte que l'UQAM n'avait pas la capacité financière de s'engager dans un autre grand projet immobilier sans avoir les garanties de son financement.

104. Au lieu de cela, à la séance du CA du 8 mars 2005, le vice-recteur, accompagné cette fois du DI, dépose un état de situation sur le Complexe des sciences dans lequel les engagements ne dépassent pas le budget. Pourtant, tous deux savent que le budget des coûts de construction ne sera pas respecté. Le DI estime alors que des dépenses supplémentaires de près de 13 millions de dollars devront être engagées, alors que le gérant les évalue à 29 millions. Les dirigeants concernés savent aussi que le financement prévu pour le projet n'a été obtenu qu'en partie.

Gestion des contrats

105. Tirant la majeure partie de ses revenus des fonds publics, l'UQAM est tenue d'avoir et de publier une politique d'acquisition de biens et services conforme aux orientations contenues dans la *Politique sur les marchés publics*.

106. Le *Règlement sur la signature des contrats au nom de l'Université et sur les affaires bancaires* énonce les règles générales que l'UQAM a mises en place à cet égard, c'est-à-dire le niveau d'approbation requis selon la valeur des contrats et la nécessité de recourir à un appel d'offres public ou non. Ce règlement est conforme aux accords de libéralisation des marchés publics. Toutefois, lorsque l'université attribue un contrat de construction pour lequel une partie du financement provient des subventions du gouvernement, elle doit suivre les règles particulières édictées par le MELS.

107. En juin 2003, à cause de l'importance du projet du Complexe des sciences, le CA a adopté une résolution qui définit des règles plus restrictives que celles généralement utilisées. Le tableau 5 expose les modalités d'attribution et d'approbation des contrats relatifs aux travaux de construction et aux services professionnels pour le projet du Complexe des sciences.

Tableau 5
Modalités d'attribution et d'approbation des contrats pour le projet du Complexe des sciences*

	Modalités d'attribution	Modalités d'approbation
Services professionnels	Projets immobiliers faisant l'objet d'une allocation particulière du MELS**: appel d'offres public pour les projets dont la valeur est supérieure à 2 millions de dollars. Projets immobiliers non subventionnés par le MELS: appel d'offres public pour les contrats supérieurs à 100 000 dollars, à l'exception, entre autres, des services des architectes, des ingénieurs, des avocats et des comptables.	CA: pour les contrats de plus de 500 000 dollars. Comité exécutif: pour les contrats supérieurs à 100 000 dollars, mais inférieurs à 500 000 dollars.
Lots de construction	Appel d'offres public pour les lots de construction dont la valeur est supérieure à 100 000 dollars. Appel d'offres sur invitation pour les lots de construction dont la valeur est inférieure à 100 000 dollars.	CA: pour les contrats supérieurs à 250 000 dollars. Comité exécutif: pour les contrats inférieurs à 250 000 dollars.

* Les modalités d'attribution des contrats s'appliquent à tous les projets immobiliers de l'UQAM. Les modalités d'approbation des contrats sont propres au projet du Complexe des sciences.

** Les règles du MELS sont contenues dans le *Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires* et dans la *Procédure concernant l'attribution de contrats de services professionnels*, instaurée le 27 décembre 1995.

108. Au cours de la période de la planification et de la construction du Complexe des sciences, c'est-à-dire de l'hiver 2002 à l'automne 2005, l'UQAM a attribué de nombreux contrats, délivré des ODC et fait effectuer des travaux en régie par le gérant de construction plutôt que d'en confier la réalisation à un autre fournisseur. Le tableau 6 présente la valeur des contrats attribués au cours de cette période ainsi que la valeur de ceux que nous avons vérifiés.

Tableau 6
Contrats attribués et vérifiés (hiver 2002 – automne 2005)

	Contrats attribués	Contrats vérifiés	
	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
Services professionnels	23	17	73,9
Lots de construction	110	47	42,7
Ordres de changement	27	18	66,7
Régie	12	8	66,7
Autres	31	–	–
Total	**203**	**90**	**44,3**

* Ce poste comprend les travaux qui ont été réalisés en régie par le gérant de construction plutôt que d'être attribués par contrat à un autre fournisseur.

109. Les paragraphes qui suivent font état des lacunes que nous avons relevées dans la gestion de ces contrats. Faute d'un suivi rigoureux, les règles applicables n'ont pas toujours été suivies: des autorisations requises n'ont pas été obtenues du comité exécutif et des appels d'offres publics n'ont pas été lancés.

Services professionnels

110. Les règles de l'UQAM lui permettent de ne pas procéder par appel d'offres public pour les services professionnels lorsque ses projets ou parties de projet ne sont pas subventionnés par le MELS. Notons ici que la possibilité d'exclure certains services est prévue dans les accords de libéralisation des marchés publics. Pourtant, plusieurs autres universités assujetties aux mêmes accords ont choisi d'utiliser l'appel d'offres public pour ces contrats. Nous sommes d'avis que la façon de faire de l'UQAM ne favorise pas la concurrence ni n'assure l'équité, l'impartialité et la transparence du processus d'attribution des contrats.

111. Ainsi, pour le projet initial du Complexe des sciences, qui comprenait le pavillon des Sciences biologiques et le pavillon Cœur des sciences, l'attribution des contrats pour les ingénieurs, les architectes et le gérant a d'abord fait l'objet d'appels d'offres publics puisque l'UQAM demandait une subvention au MELS. Toutefois, lorsqu'on a décidé d'ajouter des résidences et le pavillon institutionnel au projet, ces mêmes contrats ont été prolongés sans qu'on lance d'appels d'offres, ce qui a ajouté 4,1 millions de dollars aux 4,2 millions d'honoraires déjà engagés. L'UQAM ne comptant pas demander de subvention au MELS pour ces deux composantes, elle se sentait justifiée de ne pas aller en appel d'offres. Pourtant, par la suite, elle fera tout de même parvenir une demande de subvention additionnelle au MELS pour le pavillon institutionnel.

112. La prolongation des contrats des professionnels a été autorisée par le CA. Toutefois, la hausse des honoraires de 6,3 millions de dollars causée par l'augmentation du budget du projet n'a pas été présentée au CA et, par le fait même, n'a pas été autorisée.

113. Par ailleurs, nous avons relevé 16 autres contrats de services professionnels totalisant 1,7 million de dollars, qui ont été attribués par le DI à 7 fournisseurs et autorisés par le vice-recteur. Ces contrats ne respectent pas les règles relatives aux modalités d'attribution ou d'approbation des contrats. D'abord, ils n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres publics, comme le demande la règle du MELS dans le cas d'un projet subventionné dont la valeur est supérieure à 2 millions de dollars, ce qui est le cas du Complexe des sciences. Ensuite, les contrats n'ont pas été approuvés par le comité exécutif, même s'ils étaient supérieurs à 100 000 dollars. Voici des précisions à cet égard :

- Deux contrats supérieurs à 100 000 dollars n'ont pas obtenu l'approbation du comité exécutif.
- Certains contrats (soit 11) sont inférieurs à 100 000 dollars parce qu'ils ont été fractionnés. À notre avis, les services demandés aux 4 fournisseurs auraient dû faire l'objet d'un seul contrat. Ces contrats auraient alors été tous supérieurs à 100 000 dollars et auraient nécessité l'approbation du comité exécutif. À titre d'exemple, 3 contrats de nature similaire ont été signés avec le même fournisseur (leur valeur variait de 97 000 à 103 000 dollars taxes incluses) pour des périodes de 10 et de 11 mois ininterrompues. Pour une autre période de 10 mois, une somme de 97 000 dollars a été versée à ce fournisseur sans que l'on signe un contrat. Les débours ont été imputés à 2 contrats précédents. Ces contrats totalisant 398 000 dollars présentaient les mêmes caractéristiques : il s'agissait notamment de faire le suivi des ODC et des travaux en régie.
- Trois contrats inférieurs à 100 000 dollars lors de leur attribution ont finalement dépassé ce seuil et auraient dû être approuvés par le comité exécutif.

Lots de construction

114. Nous avons examiné huit lots de construction supérieurs à 100 000 dollars qui totalisaient 46 millions de dollars, ce qui représente 42 p. cent de la valeur des contrats attribués pour ces lots. Les appels d'offres publics ont été effectués en conformité avec les règles de l'UQAM : le plus bas soumissionnaire conforme a obtenu le contrat et celui-ci a été autorisé par le CA ou le comité exécutif, selon sa valeur.

115. Nous avons aussi vérifié 17 lots inférieurs à 100 000 dollars qui, ensemble, s'élevaient à un million de dollars, afin de vérifier si la règle adoptée par le CA pour le projet du Complexe des sciences avait été respectée.

116. Dans les faits, tous ces lots ont fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation, comme cela avait été résolu par le CA. Toutefois, aucun n'a été approuvé malgré la décision que le CA a formulée, laquelle précise qu'il faut faire autoriser les contrats inférieurs à 250 000 dollars par le comité exécutif.

Ordres de changement et travaux en régie

117. Les ODC totalisent 27 millions de dollars et nous en avons vérifié 67 p. cent, soit des ordres d'une valeur de 18 millions. Nous avons aussi examiné des travaux en régie d'une valeur de 8 millions de dollars. Ces travaux ont été réalisés par le gérant de construction plutôt que d'être attribués par contrat à un autre fournisseur ; ils se montent en tout à 12 millions.

118. À cause de l'absence de directives claires sur la façon de traiter les ODC et les travaux en régie, ces travaux et ces ordres n'ont pas été autorisés la plupart du temps selon les règles relatives aux contrats. Ils n'ont pas fait non plus l'objet d'appels d'offres publics, et ce, même si leur valeur dépassait la somme figurant dans les modalités d'approbation des contrats. En 1997, la rectrice de l'époque avait pourtant demandé que les travaux additionnels et les ordres de changement soient autorisés selon les règles par les instances concernées. Les paragraphes suivants font état des lacunes que nous avons relevées en la matière :

- Les ODC n'ont pas été autorisés par le comité exécutif ou le CA. Le DI a choisi d'ajouter des addendas à des contrats existants, alors que la nature ou la valeur des travaux auraient plutôt nécessité de conclure de nouveaux contrats et de procéder par appel d'offres. Nous avons noté les situations qui suivent :
  - Des lots de construction prévus au départ ont été annulés ; on a plutôt délivré des ODC pour des lots existants déjà attribués à des fournisseurs, ce qui a augmenté de façon importante leur contrat d'origine. Mentionnons plusieurs contrats relatifs aux deux composantes ajoutées en cours de projet (résidences et pavillon institutionnel), soit cinq lots variant de 248 229 à 900 000 dollars pour un total de 3,5 millions de dollars.
  - D'autres travaux importants ont été accordés par ODC, soit 26 directives de changement de 100 000 dollars et plus, qui ont totalisé 6,1 millions de dollars.
- À l'exception d'un cas, les travaux réalisés en régie n'ont fait l'objet d'aucune autorisation par le comité exécutif ou le CA.

Îlot Voyageur

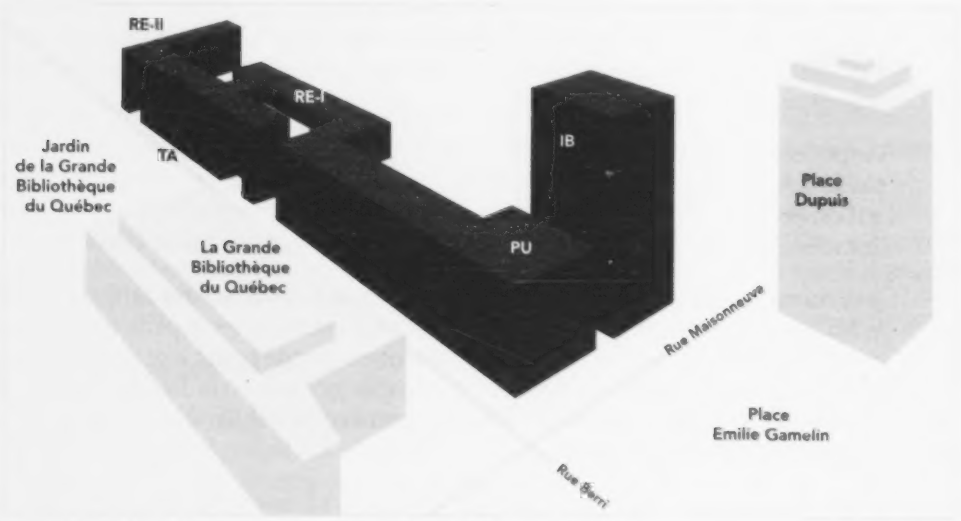
119. Selon les protocoles d'entente intervenus entre l'UQAM et le promoteur immobilier retenu dans ce projet, BUSAC Immobilier[13], le projet de l'Îlot Voyageur est situé dans le quadrilatère formé par les rues de Maisonneuve, Berri, Ontario et Saint-Hubert. Initialement, il devait comprendre les cinq composantes adjacentes suivantes :

- un immeuble de bureaux ;
- un pavillon universitaire destiné principalement à accueillir la Faculté de science politique et de droit, l'École de langues, la Galerie de l'UQAM et la bibliothèque des sciences juridiques ;
- deux résidences étudiantes de 575 et de 525 lits (construites en deux phases) ;
- un terminus d'autobus ;
- un stationnement souterrain à deux niveaux d'une capacité de 826 places.

120. Deux de ces composantes, soit les résidences étudiantes et le stationnement, appartiendront à l'université dès la fin des travaux. Les trois autres composantes font chacune l'objet d'un bail emphytéotique de 30 ans avec le promoteur et l'UQAM deviendra emphytéote à la fin des travaux de construction. Ce sont le terminus d'autobus, l'immeuble de bureaux et le pavillon universitaire. Les revenus provenant de ces immeubles seront versés à l'UQAM. Cette dernière a l'option de devenir propriétaire des immeubles pour la somme de un dollar à la fin du bail.

121. La figure 2 présente les composantes du projet.

Figure 2
Plan du projet de l'Îlot Voyageur



IB	Immeuble de bureaux	RE-II	Résidences – phase II
PU	Pavillon universitaire	ST	Stationnement (au-dessous du TA)
RE-I	Résidences – phase I	TA	Terminus d'autobus

Source : *L'UQAM*, 2 mai 2005.

13. Dans la suite du texte, nous utilisons Busac pour désigner cette entreprise.

Justification du projet

Définition des besoins

122. L'UQAM justifie le projet de l'Îlot Voyageur par un besoin de superficies liées à l'enseignement, mais ce projet lui donne aussi l'occasion d'obtenir un emplacement près des lieux qu'elle occupe déjà pour assurer son développement futur. Selon le concept adopté, le projet permet, tout en soutenant la croissance de l'UQAM, de réhabiliter le terminus d'autobus et d'insuffler au centre-ville une nouvelle vie institutionnelle et commerciale.

123. Le 28 juillet 2004, le vice-recteur et le DI rencontrent le détenteur de l'option d'achat du terrain convoité, Busac, en vue d'en arriver à une entente pour son acquisition. Busac envisage alors de construire un immeuble de bureaux au-dessus du terminus d'autobus. Son projet immobilier est d'une portée beaucoup moins grande que celui qui sera finalement l'objet d'une entente avec l'UQAM. Devant le refus de Busac de céder son option d'achat, les deux parties en arrivent à une entente pour un nouveau projet immobilier qu'elles présentent par la suite au recteur.

124. Le recteur demande au DI de mettre en œuvre le projet. Celui-ci s'adjoint les services de conseillers juridiques externes dès l'automne 2004 pour le soutenir dans les négociations contractuelles. Les services juridiques de l'UQAM accompagnent aussi le DI tout au long des négociations des protocoles d'entente avec le promoteur à partir de décembre 2004.

125. Une entente formelle concernant ce projet est signée avec Busac en décembre 2004 par le recteur et le vice-recteur, sous réserve de l'approbation par le CA et l'assemblée des gouverneurs. Cette entente suppose un développement majoritairement commercial de près de 130 000 mètres carrés pour répondre à des besoins liés à l'enseignement évalués à 27 000 mètres carrés (ou à 17 176 mètres carrés nets[14]), soit environ 20 p. cent de la superficie totale du projet.

126. Ce projet ne s'inscrit pas dans une vision stratégique ou un plan formellement approuvé par le CA. En fait, il est ajouté au plan directeur immobilier alors en développement, qui est présenté au CA en même temps que le projet, en mars 2005. Ce plan directeur immobilier n'a jamais fait l'objet d'une approbation formelle par le CA.

127. À ce moment, l'UQAM estime son déficit de locaux à 40 000 mètres carrés nets, alors que le MELS ne lui en reconnaît que 18 537. À titre d'exemple, les superficies commerciales du pavillon des Sciences biologiques, qui sont en grande partie inoccupées, et celles du pavillon institutionnel du Complexe des sciences (occupé par la Télé-université) auraient pu combler une grande partie du déficit reconnu par le MELS. Ces superficies totalisent plus de 12 150 mètres carrés nets.

128. Pour répondre aux besoins de superficies destinées à l'enseignement, aucune autre possibilité que le partenariat avec Busac dans le projet de l'Îlot Voyageur n'a été analysée. Une telle façon de faire ne correspond pas à une saine pratique de gestion favorisant la meilleure utilisation possible des fonds publics.

14. La différence entre la superficie brute et la superficie nette équivaut principalement à l'aire occupée par les murs intérieurs, les escaliers, les ascenseurs et les salles de climatisation.

129. En effet, les coûts et la rentabilité du projet n'ont pas été comparés avec ceux d'autres solutions possibles, comme un appel d'offres public pour la construction du pavillon sur un autre terrain, la location de locaux, une utilisation accrue des locaux existants ou même l'expropriation du terrain convoité pour la construction du pavillon. En effet, la *Loi sur l'Université du Québec* permet à l'UQ d'exproprier tout immeuble nécessaire à ses fins ou à celles des universités constituantes ; l'UQ a déjà utilisé cette voie pour la construction du pavillon J.-A.-De Sève de l'UQAM.

130. De plus, la décision des dirigeants concernés de l'UQAM d'aller de l'avant avec le projet de l'Îlot Voyageur ne repose pas sur une analyse rigoureuse de ses coûts, de la rentabilité des parties commerciales, du financement et des risques globaux qui y sont liés.

Détermination des coûts

131. En mars 2005, le budget du projet est établi à 332,8 millions de dollars. Ce montant n'est qu'une première estimation pour les raisons suivantes :

- Les besoins des utilisateurs et les concepts ne sont pas encore définis.
- Certains coûts importants sont exclus du budget ou ne sont pas chiffrés :
  - sommes à verser au promoteur ;
  - lien piétonnier avec le métro ;
  - certification LEED ;
  - contingences de design ;
  - frais de financement ;
  - mobilier, téléphonie et infrastructure informatique.

132. C'est pourtant ce budget incomplet qui sert à calculer la rentabilité du projet et qui est présenté au CA lors de l'approbation des protocoles d'entente avec Busac, en mars 2005.

133. Dès mai 2005, le budget est réévalué à 389,8 millions de dollars, une augmentation de 17 p. cent. Bien que cette nouvelle évaluation du promoteur, entérinée par le DI, tienne compte des frais de financement et qu'elle comporte un montant plus élevé pour les contingences, elle demeure toujours incomplète au regard des éléments cités précédemment. De plus, on y a retranché une somme de 15 millions de dollars destinée à des améliorations locatives qui ont été approuvées en mars et qu'on sait devoir apporter pour louer les locaux. Ce nouveau budget n'a pas été présenté au CA.

Analyse de la rentabilité

134. La rentabilité du projet est l'un des arguments utilisés pour rassurer les instances et faire accepter le projet. Ainsi, afin d'obtenir l'aval du CA et d'entreprendre le projet, le DI fait préparer une analyse de celui-ci par le cabinet externe qui a été retenu pour le Complexe des sciences. En plus de réaliser cette analyse, le cabinet doit commenter les hypothèses à la base des projections financières que le DI a établies à l'interne. Le tableau 7 présente les résultats de l'analyse du cabinet externe pour les composantes commerciales.

Tableau 7
Rentabilité des composantes commerciales selon l'analyse du cabinet externe

	Valeur actualisée nette sur 30 ans		Coûts totaux du projet*	
	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage
Stationnement	3,9	6,3	33,1	10,3
Terminus	11,2	18,0	43,2	13,4
Résidences	6,8	10,9	75,7	23,5
Immeuble de bureaux	40,4	64,8	80,6	25,0
Pavillon universitaire**	–	–	90,2	27,9
Total	**62,3**	**100,0**	**322,8**	**100,0**

* En mars 2005, lorsque le projet a été présenté au CA pour approbation, les coûts totaux étaient de 332,8 millions de dollars.
** Cette composante comprend certains locaux commerciaux.

135. La signature du cabinet externe donne à l'analyse de rentabilité une crédibilité auprès du CA et de l'assemblée des gouverneurs qui ne se justifie pas par son contenu. En effet, celui-ci contient plusieurs failles. Cette analyse est la seule effectuée sous la direction de l'UQAM ; d'ailleurs, elle sera présentée au CA pour qu'il approuve le projet.

136. Les paragraphes qui suivent présentent les faiblesses que nous avons relevées dans l'analyse de rentabilité réalisée par le cabinet externe et présentée au CA par les dirigeants concernés pour légitimer le projet de l'Îlot Voyageur.

- Le lecteur du rapport du cabinet externe peut difficilement comprendre les mises en garde de celui-ci par rapport à la nature de son travail. D'un côté, le cabinet souligne avoir examiné les hypothèses à la base du calcul de la rentabilité. De l'autre, il mentionne s'être fié aux renseignements fournis par le DI, avoir présumé qu'ils étaient exacts et n'avoir effectué aucune vérification supplémentaire.
- Le cabinet externe conclut dans son rapport que les composantes commerciales du projet de l'Îlot Voyageur ont une valeur actualisée nette de 62,3 millions de dollars sur 30 ans. Aucune analyse de sensibilité des revenus commerciaux et des estimations de coûts de construction ou des dépenses n'a été faite pour établir une fourchette de variation des rendements ou mettre en évidence la fragilité de la rentabilité calculée.
- Le rapport ne précise pas que la rentabilité du projet est en grande partie influencée par la valeur résiduelle des composantes dans 30 ans. Il ne fait pas ressortir clairement le total des déficits de trésorerie pour l'ensemble des composantes du projet ni le long délai de récupération des investissements.
- Il n'y a pas d'analyse des besoins totaux de financement dans le document. Cette analyse était nécessaire afin de mettre en évidence la nécessité d'une structure de financement supplémentaire pour pallier les nombreux déficits successifs.

- Il n'y a pas dans le rapport de mise en garde claire selon laquelle l'UQAM se lance dans des opérations commerciales risquées. Normalement, elle devrait demander des taux de rendement qui reflètent le risque encouru. Or, même si le taux de rendement des différentes composantes n'atteint pas le taux demandé sur le marché privé, le rapport conclut que, étant donné que l'université a obtenu du financement à un taux moindre que le taux de rendement, les composantes deviennent acceptables pour elle.
- Enfin, les hypothèses et les calculs du cabinet externe ont été influencés par une répartition des risques qu'il a évalués sommairement avant la fin des négociations avec le promoteur. Les conclusions du rapport ne font pas ressortir clairement que les négociations avec le promoteur n'étaient pas finalisées.

Somme toute, l'analyse de rentabilité n'est pas rigoureuse et ne donne pas un portrait réaliste du projet. De plus, elle contient des erreurs importantes. Nous présentons ci-après certains commentaires sur les informations relevées pour trois composantes du projet.

Immeuble de bureaux

- En mars 2005, le DI a fixé le loyer de base à 20 dollars le pied carré. Le cabinet externe s'est servi de cette hypothèse. Pourtant, à ce moment, le marché variait plutôt de 13 à 15 dollars le pied carré. Le cabinet externe a affirmé qu'une fourchette réaliste se situait entre 15 et 20 dollars, selon ce que lui avait confirmé un représentant de l'UQAM qui, malgré l'importance de cette hypothèse, ne l'avait pas vérifiée auprès d'un expert externe. Une approche prudente aurait été de retenir au moins la moyenne de la fourchette de 15 à 20 dollars ou de présenter une analyse de sensibilité avec les marges inférieure et supérieure.
- Le cabinet externe a retenu l'hypothèse de l'UQAM qui estimait être en mesure d'occuper à 100 p. cent les locaux dès le début de la période de location. Étant donné qu'il n'y avait pas d'entente conclue ni de bail signé, une période de trois ans aurait été plus raisonnable pour atteindre ce pourcentage.
- Aucune dépense relative aux impôts fonciers ou à l'électricité n'a été prise en compte lors de l'estimation du loyer brut que les locataires devraient assumer. Bien que l'ajout d'une telle dépense n'ait pas d'impact direct sur la rentabilité du projet, elle a une incidence sur le loyer payé par les locataires. Or, ce loyer est en compétition directe avec le prix des locations sur le marché. De plus, cette dépense, qui atteignait minimalement 6,15 dollars le pied carré, devait être assumée par l'UQAM tant que l'immeuble ne serait pas occupé à 100 p. cent.
- Le cabinet externe n'a tenu compte d'aucune provision pour des remplacements majeurs sur un horizon de 30 ans, car il croyait que le promoteur en serait responsable.

- Les conclusions du cabinet externe à l'égard de l'immeuble de bureaux manquent de clarté et cette section comporte des erreurs importantes que nous énumérons ci-dessous. Pourtant, il s'agit de la principale composante du projet: elle compte pour près de 65 p. cent de la valeur actualisée nette.
  - La conclusion générale du rapport indique que l'immeuble de bureaux est la composante qui apporte le rendement le plus intéressant et qui est le plus près des normes du marché. Pourtant, dans le corps du rapport, on mentionne que les hypothèses quant aux revenus retenues par l'UQAM reflètent un niveau de risque important, compte tenu de l'incertitude ayant trait à la finalisation de baux à des conditions favorables.
  - De plus, l'opinion du cabinet externe sur les hypothèses relatives à cet immeuble est identique à son opinion sur les hypothèses au sujet d'une autre composante, le terminus. En fait, le cabinet externe a tout simplement copié le texte de la section portant sur le terminus dans la section sur l'immeuble de bureaux. Voici l'extrait en question:

    > La plupart des hypothèses semblent justifiées sans être trop conservatrices ou agressives pour les raisons suivantes:
    >
    > Elles ont été établies à partir du bail existant avec le locataire du terminus.
    >
    > Elles ont été établies à partir des revenus de location pour des espaces commerciaux exploités par l'UQAM dans le secteur immédiat du terminus.

  - D'autre part, le texte portant sur le processus général présenté dans la section « Hypothèses et projections » pour l'immeuble de bureaux est encore celui afférent au terminus.

Terminus

- Il n'y a pas de mise en garde mentionnant que l'analyse financière du terminus est basée sur un bail existant qui doit être renégocié avec le locataire. Pourtant, le projet tout entier repose sur la renégociation de celui-ci. Conséquemment, les coûts reliés au terminus, utilisés dans l'analyse, ne comprennent pas les sommes additionnelles nécessaires pour la relocalisation du locataire, sommes qui ont été accordées lors de l'entente finale conclue avec ce dernier.
- Pour les locaux commerciaux, les taux de location retenus varient de 25 à 35 dollars le pied carré alors que, selon le rapport d'un expert déposé à l'automne 2006, le taux de location relevé dans le secteur se situe davantage entre 15 et 25 dollars le pied carré.

Résidences

- Il était prévu que les logements des résidences seraient entièrement occupés dès le début, ce qui, d'après le rapport d'un expert déposé à l'automne 2006, n'était pas réaliste compte tenu de l'état du marché. Le taux d'occupation des résidences du Complexe des sciences confirme que cette hypothèse était optimiste. En effet, le taux a été de 65 p. cent la première année et de 90 p. cent la seconde; il s'est établi à 98 p. cent après trois ans.

137. Les hypothèses ci-dessus sont peu réalistes sur le plan des revenus et des dépenses. De plus, on a utilisé la somme de 322,8 millions de dollars pour les coûts globaux du projet;

or, cette somme est incomplète. Malgré cela, le taux de rendement des différentes composantes (de 6,4 à 9,0 p. cent) est inférieur au seuil de rendement demandé sur le marché privé pour ce type de projets, c'est-à-dire de 9,8 à 11,7 p. cent selon le cabinet externe.

138. Le fait est qu'il n'y a rien dans les procès-verbaux, tant ceux du CA que ceux de l'assemblée des gouverneurs, qui montre que l'on a mis en question ces taux de rendement inférieurs. Pourtant, le projet de l'Îlot Voyageur est en grande partie de nature commerciale. Rappelons que l'analyse du cabinet externe indique que ce rendement moindre est acceptable puisque l'UQAM peut se financer à un meilleur taux.

139. Certes, des membres du CA se sont inquiétés de l'ampleur du volet commercial de ce projet, volet qui va à l'encontre de la vocation de l'université. Cependant, personne ne s'est interrogé sur la sensibilité des hypothèses principales et l'incertitude entourant les revenus. Personne n'a non plus demandé de bilan des activités commerciales du Complexe des sciences qui est presque terminé. Quel succès connaît l'UQAM dans ses activités de location de locaux commerciaux? Est-ce qu'ils sont tous loués? Est-ce que la rentabilité attendue est présente?

140. Le vice-recteur, de son côté, n'a fait aucune analyse du rapport du cabinet externe. Pourtant, les responsabilités associées à sa fonction auraient exigé qu'il fasse preuve d'une grande vigilance dans ce dossier qui a des conséquences financières majeures pour l'UQAM. En fait, le vice-recteur aurait dû être celui qui examine attentivement les estimations de coûts, de revenus et de dépenses utilisées par le DI et le cabinet externe lors de leur évaluation de la rentabilité des composantes. En n'effectuant pas d'analyse de l'étude du cabinet externe, le vice-recteur n'a pu faire ressortir les failles de celle-ci. Quant au recteur, il n'a pas demandé au vice-recteur son opinion sur cette étude. Une telle prudence à titre de premier dirigeant aurait pourtant été nécessaire et minimale.

141. D'autre part, étant donné l'incertitude entourant le projet à ce stade de son développement, les conseillers juridiques externes obtiennent que les protocoles d'entente avec le promoteur contiennent des clauses contractuelles particulières. Ces dernières permettent à l'UQAM de se retirer du projet si le bail qui doit être renégocié avec le locataire du terminus ne remplit pas les conditions attendues. L'UQAM pourrait aussi exclure certaines composantes si la rentabilité espérée n'est pas au rendez-vous. Deux dates de retrait sont prévues, soit le 30 juin et le 31 décembre 2005. Voici les détails concernant ces deux dates :

30 juin 2005 :

- Le protocole relatif au terminus donne à l'UQAM un droit de résiliation pour tout le projet si l'entente de relocalisation de cette composante n'est pas signée au plus tard le 30 juin 2005. Selon cette entente, un nouveau bail dans lequel toutes les dépenses doivent être à la charge du locataire doit être signé entre l'exploitant du terminus et Busac. De plus, l'entente portant sur le nouveau bail et le déménagement du terminus doit être entièrement acceptable pour l'UQAM. Ainsi, dans le cas contraire, celle-ci a la possibilité de mettre un terme au projet dans son ensemble puisque les protocoles afférents à toutes les autres composantes du projet prévoient également leur résiliation dans cette situation.
- Le protocole afférent aux résidences mentionne la possibilité d'exclure du projet la phase II des résidences. L'UQAM doit transmettre un avis écrit à cet effet au plus tard le 30 juin 2005.

31 décembre 2005 :

- Le protocole ayant trait à l'immeuble de bureaux prévoit que l'UQAM peut, à son entière discrétion, décider de soustraire complètement du projet global la construction de l'immeuble. Elle doit transmettre un avis écrit à cet effet au plus tard le 31 décembre 2005.

142. Selon les procès-verbaux des réunions du CA de mars 2005, le vice-recteur a avisé le CA que ce dernier doit se prononcer sur la décision de construire la phase II des résidences et l'immeuble de bureaux. Pour sa part, le DI a ajouté que l'UQAM procédera à la construction de cet immeuble uniquement si elle peut compter sur un nombre suffisant de personnes intéressées à louer les locaux, ce qui a certainement rassuré les administrateurs de l'université.

143. Dès avril 2005, les conseillers juridiques externes répètent au DI qu'il est important d'obtenir une analyse de marché le plus rapidement possible afin d'évaluer s'il est réaliste de penser que le marché compte, pour les tarifs de location espérés, les locataires nécessaires au projet. Ce conseil restera lettre morte et, comme nous le mentionnons plus loin, toutes les occasions de se retirer du projet ou de l'une de ses parties passeront sans que le CA soit consulté ou que le vice-recteur et le DI produisent une analyse à cet égard.

Financement

144. L'UQAM compte réaliser son projet en utilisant deux sources de fonds distinctes :

- Les deux composantes dont l'UQAM sera propriétaire, les résidences et le stationnement, doivent s'autofinancer. Le vice-recteur informe les membres du CA qu'elles seront financées temporairement à même les obligations de 150 millions de dollars émises en janvier 2004. Toutefois, il ne mentionne pas que le montant de 42,3 millions de dollars prévu à cet effet est insuffisant pour couvrir les coûts afférents aux deux composantes, lesquels ont été estimés à 116,2 millions de dollars en mars 2005. En fait, dès le début du projet, on puise dans la marge de crédit, car il ne reste plus de liquidités provenant des obligations.
- Les trois autres composantes (terminus, immeuble de bureaux, pavillon) doivent faire chacune l'objet d'un bail emphytéotique avec Busac. Selon le rapport d'analyse du cabinet externe, les redevances seront payées, dans le cas du terminus et de l'immeuble de bureaux, par les revenus nets qu'ils généreront et, dans le cas du pavillon universitaire, par une subvention de 75 millions de dollars du MELS.

145. Ni le vice-recteur, ni le recteur, ni le CA, ni l'assemblée des gouverneurs ne soulèvent de questions sur le niveau d'endettement de l'UQAM. Ils ne s'interrogent pas non plus sur les effets possibles d'un endettement supplémentaire découlant des dettes et des engagements importants reliés au projet de l'Îlot Voyageur sur la cote de crédit de l'université et sur sa situation financière.

Contrats avec Busac

146. Quoique les modalités d'attribution présentées dans le tableau 5 prévoient que les contrats relatifs aux services professionnels doivent faire l'objet d'un appel d'offres public, l'UQAM a pris la décision de ne pas procéder ainsi pour réaliser le projet de

l'Îlot Voyageur. Dans le cadre de ce projet, les protocoles d'entente lient l'UQAM au promoteur, Busac. Ces protocoles ont été signés le 30 mars 2005, soit au tout début du processus de planification du projet, alors qu'il restait des étapes importantes à franchir pour déterminer de façon plus précise les besoins et les coûts associés au projet et pour confirmer le financement à obtenir du MELS.

147. Les protocoles liant l'UQAM à Busac sont des contrats à long terme. Ces contrats, qui réunissent une entité du secteur public et une entreprise du secteur privé, précisent puis répartissent les responsabilités et les risques entre elle . Il ne s'agit pas d'un partenariat public-privé au sens de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. Les contrats liant les deux parties font en sorte que l'UQAM assume la plus grande part des risques du projet et le vice-recteur et le DI en sont bien conscients.

148. La présentation du projet faite en mars 2005 au CA par le vice-recteur et le DI, sans la présence de Busac et du cabinet externe, montre qu'il est rentable, mais elle n'expose pas les risques attachés à ce projet sur le plan tant des coûts et de la rentabilité que du financement.

149. L'UQAM n'a pas déterminé ni analysé les risques auxquels elle fait face ; par conséquent, elle n'a pas préparé de plan visant à les atténuer. Dans son rapport de mars 2005, le cabinet externe tente de les catégoriser et de les répartir entre l'UQAM et Busac. Toutefois, sa répartition ne reflète pas les responsabilités réelles des deux parties, qui découleront des projets de protocoles d'entente qui seront approuvés par le CA. Ni le recteur, ni le vice-recteur, ni le DI ne viendront expliquer au CA le partage des risques définitifs qui résultera de ces protocoles d'entente.

150. Dans les faits, les risques relatifs aux frais d'exploitation et à la préservation de l'actif, que le cabinet externe avait partagés entre le promoteur et l'UQAM, sont assumés par l'UQAM. Busac supporte les risques associés au développement du projet de l'Îlot Voyageur (obtention des permis, des corrections cadastrales et des autorisations nécessaires à la mise sur pied du projet) et certains risques précédant la mise en place du financement à long terme. Les risques afférents aux revenus de location, aux frais de financement, au service de la dette, aux frais d'exploitation et de préservation de l'actif sont essentiellement assumés par l'UQAM. Elle supporte aussi les risques concernant les dépassements de coûts de construction par rapport au budget. Ainsi, ses seules options possibles devant un dépassement de coûts consistent à réduire l'envergure du projet ou à consentir à une augmentation de budget. Dans le contexte de nos travaux, Busac a mentionné ne pas partager cet avis.

151. La présentation au CA par le recteur, le vice-recteur et le DI est peu explicite sur le rôle réel joué par Busac et sur l'ampleur de sa rémunération découlant des protocoles d'entente. En effet, celle-ci inclut entre autres 10,1 millions de dollars pour les terrains qu'il vient d'acquérir avec le cautionnement de l'UQAM et des sommes pour payer les risques que Busac assume dans le cadre du projet.

152. En réalité, les protocoles sont complexes tout comme la rémunération de Busac qui est en grande partie basée sur les coûts du projet. Le tableau 8 présente certaines caractéristiques des protocoles d'entente en lien avec les versements à Busac selon les budgets du projet de mars et de mai 2005.

Tableau 8
Versements prévus à Busac (en millions de dollars)

	Mars 2005*	Mai 2005*
Rémunération résultant de l'achat des terrains par Busac	10,1	10,1
Autre rémunération :		
Frais de développement : honoraires représentant 6 p. cent des coûts de construction et des terrains	17,2	18,2
Honoraires de mise en place (baux emphytéotiques seulement) représentant 15 p. cent des montants suivants :		
coûts de construction, coûts des terrains frais de développement, frais de financement intérimaire, frais de mise en place du financement à long terme taxe de vente sur les produits et services	30,0	34,2
Intérêt annuel de 6 p. cent payable mensuellement sur les honoraires de mise en place, depuis le 30 mars 2005 jusqu'à leur paiement complet, lesquels honoraires sont payables par débours progressifs lors des décaissements du financement de la construction	–**	2,5
Total de la rémunération* **	**57,3**	**65,0**
Autres versements		
Taxe de vente et taxe sur les produits et services payées et récupérées par le promoteur	–	25,0
Total des versements	**57,3**	**90,0**

* En mars 2005, le budget du projet est de 332,8 millions de dollars et en mai 2005, de 389,8 millions. L'écart entre les budgets est expliqué dans les paragraphes 171 à 187.

** L'intérêt annuel de 6 p. cent n'a pas été chiffré dans le budget de mars 2005.

*** Le total de la rémunération de Busac comprend aussi le partage à parts égales entre le promoteur et l'UQAM des économies d'intérêt réalisées sur le financement à long terme par rapport à une cible de 6 p. cent (baux emphytéotiques seulement). Cette somme n'a pas été chiffrée dans les budgets de mars et de mai 2005.

153. La taxe de vente et la taxe sur les produits et services sont entièrement incluses dans le coût des immeubles en emphytéose, augmentant ainsi les paiements de location de l'UQAM. Elles sont toutefois récupérées par le promoteur. Selon des intervenants dans le dossier, il existerait une entente verbale entre le DI et Busac selon laquelle ces taxes récupérées devraient être remises à l'UQAM. Selon le promoteur, une telle entente n'existe pas.

154. D'après les procès-verbaux de mars 2005, le vice-recteur a déclaré au CA que le promoteur assure la gestion du terminus, des commerces et de l'immeuble de bureaux. Cette affirmation peut laisser croire, à tort, que la rémunération de Busac englobe la réalisation de cette fonction et la location des bureaux et des superficies commerciales. En fait, d'après les protocoles, les honoraires de ce dernier s'appliquent à sa fonction d'agent de location, c'est-à-dire aux efforts raisonnables qu'il fait pour louer les locaux. Toutefois, bien que les protocoles prévoient que, sous certaines conditions, l'UQAM peut retenir les services de Busac pour la gestion des différents immeubles, aucune entente n'a été conclue à cet égard. Par conséquent, la rémunération actuelle du promoteur ne comprend pas ce service, contrairement à l'affirmation du vice-recteur.

155. Les exemples précédents montrent que la rémunération et les autres versements faits à Busac auraient dus être expliqués plus en détail au CA. Comme le décrit le tableau 9, les transactions entourant l'acquisition des terrains ainsi que la rémunération accordée à Busac qui en découle sont une autre illustration de la complexité de l'entente signée par l'UQAM.

Tableau 9
Transactions pour l'acquisition des terrains et rémunération de Busac

- Le 30 mars 2005, Busac acquiert les terrains nécessaires au projet au coût de 23,6 millions de dollars et recevra de l'UQAM pour cette transaction une somme de 33,7 millions de dollars, d'où une rémunération de 10,1 millions. Cette somme de 33,7 millions de dollars repose sur une estimation de la valeur marchande des terrains réalisée par un évaluateur externe pour le compte de l'UQAM.
- Au même moment, l'UQAM cautionne le financement temporaire de Busac pour qu'il achète les terrains et elle paie aussi les intérêts sur l'emprunt de Busac.
- Au printemps 2006, l'UQAM paie les terrains relatifs au stationnement et aux résidences (18 millions de dollars), alors qu'elle n'en sera propriétaire qu'à la fin de la construction.
- Pour ce qui est des terrains des composantes en emphytéose, ils ont été payés au printemps 2006.
- Busac perçoit aussi des frais de développement représentant 6 p. cent des coûts des terrains de toutes les composantes (incluant les 10,1 millions de dollars de rémunération).
- Busac reçoit également des honoraires de mise en place de 15 p. cent sur les coûts des terrains (incluant la rémunération de 10,1 millions), coûts auxquels s'additionnent la taxe de vente, la taxe sur les produits et services et des frais de développement des composantes en emphytéose.

Pour les terrains uniquement, il s'agit d'une rémunération de 18,2 millions de dollars. À cela s'ajoutent les intérêts payés par l'UQAM sur l'emprunt de Busac qui a servi à acheter les terrains.

- Il est à noter que ce montant ne tient pas compte des intérêts au taux de 6 p. cent qui sont aussi payables à Busac sur tous les honoraires de mise en place depuis la signature des protocoles d'entente en mars 2005.

Approbation

156. Par ce projet d'envergure, estimé à 332,8 millions de dollars en mars 2005 lors de son approbation, l'UQAM s'engage dans un projet de développement immobilier et commercial pour répondre à des besoins liés à l'enseignement et à la recherche. Le projet soumis au CA pour approbation en est encore à une étape très préliminaire : la détermination précise des besoins n'est pas faite, pas plus que la consultation de la communauté. Les concepts ainsi que les plans et devis préliminaires sont à venir.

157. Le 4 mars 2005, une documentation de près de 400 pages est transmise au CA en vue d'obtenir son approbation au projet. Cette même documentation est envoyée le 8 mars à l'UQ. On y trouve les éléments suivants : plan directeur immobilier 2005-2009, entente initiale de décembre 2004 avec Busac, estimation budgétaire du projet, analyse financière du cabinet externe, échéancier, projets de protocoles d'entente pour les différentes composantes, projets d'actes d'emphytéose, d'hypothèques, de conventions et de garanties hypothécaires, etc. Le recteur et le vice-recteur invoquent alors l'importance de prendre une décision rapide parce que le promoteur a jusqu'au 31 mars 2005 pour exercer son option d'achat sur l'un des terrains requis pour le projet. Or, le promoteur a déjà renouvelé cette option à quelques reprises, mais l'UQAM ne fait aucune demande pour voir si elle pourrait l'être encore. De plus, l'entente initiale entre le promoteur et l'UQAM aurait pu être présentée plus tôt puisqu'elle est signée depuis décembre 2004.

Approbation du conseil d'administration

158. Quatre jours sont accordés au CA pour prendre connaissance de l'information déposée pour la séance du 8 mars 2005 ; une réunion d'information est aussi organisée par le vice-recteur et le DI pendant cette période pour répondre aux questions des membres du CA. Ce dernier n'exige pas qu'on lui accorde le temps nécessaire pour faire appel à une expertise indépendante, malgré l'importance des sommes en jeu et les risques rattachés au projet. Il ne demande pas non plus de rencontrer des représentants du cabinet externe

pour discuter de leur analyse de rentabilité du projet. Bien que ce dernier en soit à ses débuts, le CA ne fait pas dépendre formellement son approbation de la réalisation, par le comité exécutif ou le comité de vérification, d'analyses additionnelles portant sur sa rentabilité, ses coûts et les options de financement.

159. La résolution que le CA adopte le 14 mars 2005 ne spécifie pas qu'il y a d'autres approbations à fournir, comme celle des plans et devis définitifs ou celle de la mise en place du financement à long terme. Le CA n'exige pas non plus que la direction lui prépare un état de situation avant les dates de retrait de façon à pouvoir, avant ces dates butoir et en toute connaissance de cause, décider de la poursuite du projet ou de l'exclusion de certaines composantes, c'est-à-dire l'immeuble de bureaux et la phase II des résidences.

160. Pour leurs projets immobiliers, les conseils d'administration d'autres universités créent des sous-comités, auxquels se joignent des spécialistes dans le domaine pour en analyser les différents aspects. Ces analyses sont d'ailleurs réalisées à différentes étapes clés des projets.

161. Le 14 mars 2005, le projet est approuvé par les 12 membres du CA présents[15]. L'étude de rentabilité réalisée par le cabinet externe les convainc de la valeur du projet. De même, la possibilité de refuser certaines composantes si elles se révèlent non rentables affermit leur décision.

162. Le CA fait des demandes formelles au vice-recteur : celui-ci doit faire un rapport sur le déroulement du projet au comité de vérification tous les trois mois et au CA à chacune de ses réunions. Le CA demande aussi que lui soient soumis des scénarios de risque et les dates butoir pour la réalisation de certaines composantes du projet. Encore une fois, il est surprenant de constater que ces demandes restent lettre morte.

Approbation de l'Université du Québec

163. Le 16 mars 2005, le projet est présenté à l'assemblée des gouverneurs comme point d'information, étant donné l'envoi tardif de la documentation par l'UQAM. Le vice-président à l'administration a préparé une synthèse du dossier – une copie de la synthèse présentée au CA de l'UQAM à quelques exceptions près – et un sommaire de la volumineuse documentation.

164. Une autre séance est organisée le 21 mars ; celle-ci est précédée d'une séance d'information technique pour les gouverneurs intéressés à interroger les représentants de l'UQAM, c'est-à-dire le vice-recteur, le DI et les conseillers juridiques.

165. Le recteur de l'UQAM, qui est membre de l'assemblée des gouverneurs, mentionne à la réunion du 16 mars qu'à défaut d'être proactive, l'université risque d'être écartée des enjeux associés aux immobilisations et au financement public, alors que d'énormes projets suscitent actuellement des faveurs gouvernementales remarquables. Le DI indique que le projet, en plus de s'autofinancer sur 30 ans, dégagera à terme un revenu autonome de l'ordre de 65 millions de dollars, ce qui correspond aux coûts de construction du pavillon universitaire. Le vice-recteur complète sa présentation en mentionnant que l'UQAM a bon espoir que le MELS accueillera bien ce projet et qu'elle pourra obtenir du financement

15. À ce moment-là, le CA était composé de 13 membres.

pour la construction du pavillon universitaire. Il mentionne aussi qu'à défaut d'obtenir le financement souhaité, l'UQAM entend aller de l'avant dans ce projet de développement sur une base d'autofinancement.

166. Encore ici, l'assemblée des gouverneurs s'est fiée aux extraits de l'analyse de rentabilité du cabinet externe ainsi qu'aux commentaires des dirigeants concernés de l'UQAM et à l'approbation de son CA. L'assemblée approuve le projet le 21 mars 2005 lors d'une conférence téléphonique de 15 minutes à laquelle 14 de ses 24 membres participent. Mentionnons qu'un seul membre est présent à la séance d'information technique qui a précédé cette réunion. L'assemblée des gouverneurs ne demande aucun suivi malgré les événements, les dates critiques à venir (dates afférentes au bail avec le locataire du terminus, dates de retrait pour la phase II des résidences et l'immeuble de bureaux) et l'ampleur des sommes en cause.

Suivi du projet

167. Le suivi d'un tel projet a notamment pour but de s'assurer que le budget et l'envergure autorisés par le CA sont respectés.

168. Il importe donc pour le CA et pour les autres instances ayant un tel rôle, comme le comité de vérification, d'avoir régulièrement un portrait fidèle de la situation à l'égard des engagements, des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement du projet ainsi que des explications des écarts par rapport aux prévisions. Ces dernières doivent être mises à jour régulièrement afin de tenir compte des modifications apportées au projet ainsi que de l'évolution des risques.

169. Le CA a demandé qu'un état de situation soit dressé à chaque séance du conseil et qu'il y ait une présentation au comité de vérification tous les trois mois. Or, chose étonnante, le vice-recteur n'a fait qu'une présentation du suivi du projet auprès des instances, le 7 mars 2006, soit un an après son approbation. Les procès-verbaux des séances suivant l'approbation du projet ne mentionnent pas que cette demande a été réitérée et le comité de vérification ne s'est pas réuni.

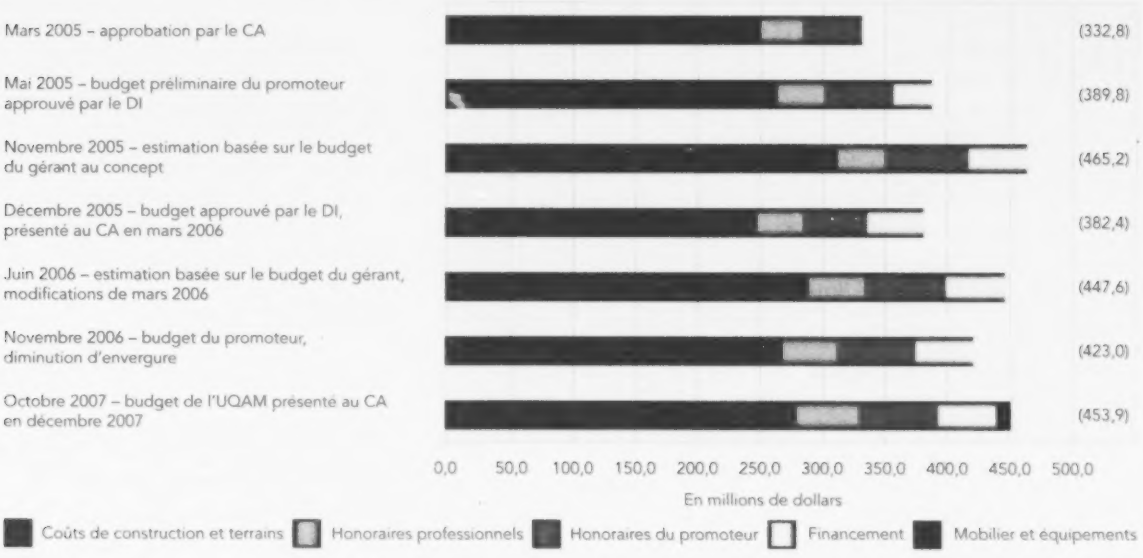
170. Entre-temps, le recteur a autorisé des modifications à l'envergure du projet et le DI a approuvé des augmentations de budget et un nouveau bail déficitaire avec le locataire du terminus, mais aucun de ces changements n'a été approuvé par le CA. Les dates auxquelles l'UQAM aurait pu abandonner le projet ou encore en soustraire des composantes sont passées sans même que le CA en ait été avisé.

Gestion des coûts et de l'envergure du projet

171. L'évolution des budgets ainsi que les modifications apportées aux différentes composantes montrent que l'envergure du projet n'a pas été fixée et que l'on a accepté des demandes des usagers tout au long de sa planification et de sa réalisation.

172. Le graphique 2 montre la variation des budgets de mars 2005 à octobre 2007.

Graphique 2
Évolution du budget du projet de l'Îlot Voyageur



173. De fait, le projet approuvé en mars 2005 par les instances est encore imprécis : les besoins des usagers ne sont pas tous connus et certains d'entre eux ne seront consultés qu'en février 2006. De plus, les concepts sont à peine ébauchés. Le budget initial reflète entre autres cette imprécision.

174. Ce n'est qu'en novembre 2005, soit après que le concept a été défini par les architectes et que le gérant a procédé à l'évaluation, que les coûts du projet peuvent être estimés de façon plus réaliste. Il s'agit alors d'un projet de 465,2 millions de dollars, excluant les coûts relatifs au mobilier, à la téléphonie et à l'infrastructure informatique.

175. Le DI fait des coupes importantes au budget du gérant pour le rapprocher des montants autorisés par le CA. Certaines compressions sont toutefois très arbitraires. Par exemple, les contingences sont réduites de 20 millions de dollars sans justification et la somme prévue pour les améliorations locatives (23,5 millions de dollars), diminuée de 15 millions en octobre 2005, est complètement retirée du budget. Pourtant, on sait que l'on doit apporter ces améliorations pour louer les locaux. Les coûts estimés du pavillon, de l'immeuble de bureaux et de la phase II des résidences sont réduits de 10 p. cent, soit de 15 millions de dollars, sans que les éléments que l'on a coupés ou diminués de valeur soient précisés. À la suite de ces compressions, le DI entérine un budget de 382,4 millions de dollars en décembre 2005, ce qui permet à Busac d'aller de l'avant.

176. Bien que la résolution du CA approuvant le projet de l'Îlot Voyageur autorise le recteur et le vice-recteur à signer tous les documents lui donnant effet, les protocoles d'entente signés avec Busac à ce même moment mentionnent que toute autorisation de l'UQAM doit être donnée par le DI. Nous discutons ce point dans la section y afférente.

177. En mars 2006, le vice-recteur, accompagné du DI, fait un premier état de situation au CA sur l'évolution du projet de l'Îlot Voyageur. Toutefois, l'information qu'ils fournissent au CA est inexacte sur le plan tant du respect du budget que des conséquences financières des modifications apportées au projet en février et en mars 2006.

178. D'abord, on peut lire dans le procès-verbal de cette réunion que l'augmentation du budget, causée principalement par l'ajout des frais de financement, sera assumée par la Cité universitaire internationale de Montréal (CUIM)[16], qui prendra en charge la phase II des résidences. Le procès-verbal ne fait pas ressortir qu'il n'y a encore aucune entente formelle avec la CUIM, ce qui signifie que la responsabilité de construire et de payer les deux phases des résidences appartient encore à l'UQAM.

179. Ensuite, le budget présenté par le vice-recteur, soit celui de 382,4 millions de dollars, est celui qui a été soumis en décembre 2005 par le DI. En plus d'être sous-évalué, il ne tient pas compte des importantes modifications que le recteur a apportées au projet après cette date pour répondre aux demandes des étudiants et de la communauté. Les principales sont les suivantes :

- réduction du nombre de places de stationnement de 800 à 500 afin de permettre 310 places de vélo ;
- ajout d'une salle d'archives ;
- addition d'une salle polyvalente de 500 places ;
- aménagement d'une vélostation ;
- ajout d'un centre de la petite enfance.

180. Ces modifications ont eu des incidences financières parfois significatives sur les coûts de construction et la rentabilité initialement prévus. Avant de décider de ces modifications, le recteur n'a pas demandé au vice-recteur ou au DI de calculer leur impact sur la rentabilité du projet et ceux-ci n'ont pas fait d'analyse à cet égard.

181. Or, il était capital que cette information soit présentée au CA en mars 2006. Si cela avait été le cas, le CA aurait eu l'opportunité de freiner la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars, effectuée en avril 2006 pour les portions en emphytéose. Comme nous le mentionnons dans la section suivante, l'augmentation des coûts et la diminution du nombre de places de stationnement ont eu des répercussions sur la rentabilité.

182. De nouveaux plans préliminaires sont produits pour refléter les modifications apportées au projet. En juin 2006, le gérant produit une nouvelle estimation des coûts de construction ; les coûts totaux du projet s'établissent à 447,6 millions de dollars.

183. En août 2006, le nombre de lits prévu dans le projet des résidences passe de 1 100 à 721. L'entente avec la CUIM ne s'étant pas conclue, les 525 lits qui avaient été planifiés pour elle sont retirés du projet et ceux prévus pour l'UQAM sont augmentés de 146.

16. La CUIM constitue la réponse des représentants du milieu universitaire et de la communauté montréalaise aux objectifs d'augmentation du nombre d'étudiants étrangers et d'accroissement du rayonnement de Montréal comme ville universitaire. Le projet visait à regrouper dans un lieu précis un ensemble de services s'adressant principalement aux étudiants étrangers, dont des résidences.

184. En décembre 2007, la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières présente à titre indicatif au CA une estimation des coûts du projet au 31 octobre 2007, laquelle s'élève à 453,9 millions de dollars[17].

185. Au 31 janvier 2008, à partir des données de l'UQAM, du gérant de construction et du promoteur (Busac), nous estimons que les coûts complets du projet totalisent près de 529 millions de dollars. Des éléments ont été ajoutés au dernier budget présenté au CA, comme les frais de mutation, les honoraires professionnels supplémentaires et des sommes afférentes à certaines réclamations de fournisseurs. D'autres estimations de coûts, telles celles relatives aux contingences de design et de construction ainsi qu'au mobilier, ont été ajustées, car elles étaient sous-évaluées. Le plus grand écart provient toutefois des améliorations locatives qui étaient prévues dans le budget de mars 2005, mais qui ne figuraient pas dans celui d'octobre 2007, soit 27,2 millions de dollars, ainsi que des frais de financement intérimaires liés au stationnement et aux résidences, soit 18,5 millions de dollars. Ces deux éléments n'ont jamais été considérés dans les budgets.

186. Le tableau 10 présente à des fins de comparaison le budget approuvé par le CA en mars 2005 et l'estimation des coûts du projet en janvier 2008.

Tableau 10
Évolution de l'estimation des coûts du projet de l'Îlot Voyageur

	Budget approuvé par le CA 8 mars 2005	Estimation des coûts du projet 31 janvier 2008
Coûts de construction et contingences	213,6	268,1
Honoraires professionnels	33,2	45,6
Rémunération du promoteur*	47,2	76,6
Autres coûts	–	11,3
Coûts de construction et honoraires	**294,0**	**401,6**
Terrain	38,8	38,8
Frais de financement	–	60,9
Sous-total	**332,8**	**501,3**
Mobilier, téléphonie et infrastructure informatique	–	12,4
Frais de mutation	–	5,5
Honoraires professionnels et réclamations	–	8,4
Réclamations des entrepreneurs	–	1,3
Total	**332,8**	**528,9**

* La rémunération du promoteur ne comprend pas celle résultant de l'achat des terrains, l'intérêt annuel de 6 p. cent payable sur les honoraires de mise en place et les taxes remboursées au promoteur.

17. Cette estimation a été établie par l'UQAM à partir des rapports de Busac et du gérant au 31 octobre 2007 et tient compte de certains ajustements tirés du devis révisé de Busac en avril 2007. Elle fait abstraction des revenus nets des baux afin d'être comparable au budget de mars 2005.

187. L'augmentation importante de 58,9 p. cent par rapport au budget de 332,8 millions de dollars de mars 2005 a été causée par les éléments suivants :

- sous-évaluation du budget de départ (concept proposé, relocalisation d'équipements publics, lien piétonnier avec accès au métro, certification du bâtiment aux normes LEED, aménagement paysager, frais financiers, mobilier, téléphonie et infrastructure informatique) ;
- ajouts (changements dans la structure de l'immeuble pour satisfaire aux demandes de la ville, salle hémicycle, éléments visuels et architecturaux, centre de la petite enfance, vélostation, salle polyvalente, salle d'archives) ;
- mauvaise estimation des coûts ;
- augmentation des honoraires du promoteur et de ceux des professionnels.

Coûts réels des travaux réalisés

188. Au 31 janvier 2008, deux composantes sur cinq sont complétées, soit le terminus et le stationnement, mais leur exploitation n'a pas débuté. Le stationnement compte maintenant 600 places et la vélostation n'est pas terminée.

189. Les travaux de deux composantes ne sont pas commencés, soit le pavillon et l'immeuble de bureaux. Quant à ceux relatifs aux résidences, ils sont entrepris, mais ils ne sont pas achevés.

190. Le tableau 11 présente les coûts engagés par composante au 31 janvier 2008.

Tableau 11
Coûts engagés par composante au 31 janvier 2008 (en millions de dollars)

	Stationnement	Résidences	Terminus	Pavillon	Immeuble de bureaux	Coûts totaux
Coûts de construction	29,1	10,6	29,9	–	–	69.6
Honoraires professionnels	4,4	7,2	4,4	6,1	5,6	27,7
Sous-total	**33,5**	**17,8**	**34,3**	**6,1**	**5,6**	**97,3**
Terrain	7,2	10,9	4,1	8,2	8,5	38,9
Frais financiers[1]	4,8	2,8	4,5	9,5	9,2	30,8
Rémunération reçue par Busac	2,4	1,6	10,4	6,2	6,1	26,7
Sous-total	**47,9**	**33,1**	**53,3**	**30,0**	**29,4**	**193,7**
Autres coûts[2]						24,6[3]
Total[4]						**218,3[5]**

1. Pour les composantes en emphytéose, les frais financiers sont liés au financement de 269 millions de dollars d'avril 2006. Ces frais, qui s'élèvent à plus de 10 millions de dollars, ainsi que les intérêts nets des revenus sont imputés aux composantes et payables, que les composantes soient construites ou non.
2. Ces coûts ne peuvent pas être répartis dans les frais des composantes.
3. Ces coûts se rapportent aux honoraires professionnels additionnels et à la rémunération du promoteur.
4. L'éventualité qu'il y ait des réclamations n'a pas été prise en considération.
5. Notre analyse des coûts engagés par composante ne saurait se substituer à une vérification diligente réalisée dans un contexte de restructuration du projet de l'Îlot Voyageur.

Évolution de la rentabilité du projet et de son autofinancement

191. La demande des membres du CA faite le 8 mars 2005 au vice-recteur pour que leur soient soumis des scénarios de risque et les dates butoir en ce qui concerne l'abandon du projet ou l'exclusion de certaines composantes n'obtient pas de réponse concrète de celui-ci, ni de suivi de la part du recteur ou du secrétaire général de l'époque.

192. Pourtant, à la réunion du CA de novembre 2005, le recteur affirme que toutes les étapes du projet de l'Îlot Voyageur seront bien expliquées et discutées, de façon que les membres puissent prendre les décisions les plus éclairées possible. Cependant, la date à laquelle la phase II des résidences aurait pu être retirée du projet est déjà passée et il ne reste qu'un mois avant d'atteindre celle ayant trait à l'immeuble de bureaux.

193. En définitive, toutes les occasions de se retirer du projet ou de l'une de ses parties se sont envolées sans que les membres du CA aient été consultés. Personne ne les a avisés, pas même le secrétaire général d'alors, dont le rôle est pourtant de faire le suivi des demandes du CA.

194. Contrairement à ce qui a été dit au CA, le DI prend la décision d'aller de l'avant avec toutes les composantes du projet sans obtenir l'approbation du conseil. Il sait également que le terminus n'est plus rentable et que rien ne diminue le risque de location de l'immeuble de bureaux et des résidences. Nous avons relevé les situations suivantes :

- Le recteur, le vice-recteur et le DI laissent passer le 30 juin 2005, date à laquelle l'UQAM doit se prononcer sur la réalisation de la phase II des résidences. Les négociations avec la CUIM, qui doit participer au financement, sont alors en cours, mais aucune entente n'est signée. L'incertitude entourant cette entente aurait nécessité minimalement un délai supplémentaire. Une demande de report de cette date butoir aurait pu être présentée au promoteur. Le recteur aurait dû aviser le CA avant de prendre la décision de construire la phase II des résidences.
- Le DI accorde verbalement à Busac un délai pour la signature du bail avec le locataire du terminus, et cela, sans être autorisé par le CA à le faire ; auparavant, la date limite était le 30 juin 2005. Le 22 septembre de la même année, le bail négocié par Busac est finalement entériné par le DI, mais n'est pas approuvé par le CA. Le DI a signé l'entente à des conditions beaucoup moins favorables pour l'UQAM que celles prévues et présentées au CA en mars 2005. Notons que les protocoles prévoyaient que Busac représente l'UQAM dans les négociations avec l'exploitant du terminus. Une entente avec ce dernier ouvre la voie à la mise en œuvre du projet et au paiement de la rémunération convenue avec Busac. Le nouveau bail demande que certaines dépenses soient payées par l'UQAM, même si toutes devaient être à la charge du locataire ; en fait, le terminus n'est plus rentable. Le DI et le vice-recteur n'évalueront pas l'effet de la signature du bail sur la rentabilité du projet. Le recteur ne le demandera pas non plus. Le fait de refuser le nouveau bail aurait suffi au CA pour mettre un terme à tout le projet de l'Îlot Voyageur.
- Sans avoir l'approbation du CA, le DI avise le promoteur le 23 décembre 2005 qu'il n'exercera pas l'option permettant à l'UQAM de retirer l'immeuble de bureaux du projet. Il n'a pas réalisé d'étude de marché et aucun bail ou entente signés ne soutiennent cette décision. Le DI et le promoteur ont toutefois entre les mains une étude d'un expert indépendant, engagé dans le cadre de la mise en place du financement à long terme, qui a confirmé le 21 décembre 2005 que cette composante du projet n'est pas rentable. Cet expert estime que la valeur actuelle des déficits annuels de l'immeuble de bureaux représente 22,4 millions de dollars pour la durée du bail.

195. En mars 2006, les modifications aux budgets et à l'envergure des différentes composantes ont considérablement modifié la rentabilité attendue du projet. Pourtant, l'information qui est alors fournie par le vice-recteur et le DI aux membres du CA leur laisse croire que le projet est rentable.

196. En effet, le vice-recteur présente au cours de la séance un document qui ne reflète pas les modifications apportées aux projets, contrairement à ce qu'il affirme. De plus, il omet de communiquer aux membres l'information relative aux composantes dont les flux monétaires sont négatifs, c'est-à-dire le stationnement et les résidences. Nous avons également noté ce qui suit :

- Le vice-recteur mentionne que le nombre de places de stationnement a été réduit à 500 et qu'une station centrale de vélos a été ajoutée, mais il ne précise pas que cette réduction fait en sorte qu'il sera déficitaire pendant les 20 premières années. Sur un horizon de 40 ans, il y aurait un excédent de seulement 3,4 millions de dollars, ce qui contribue à peine au financement de 11 p. cent des coûts du projet. Quant aux résidences, seulement 73 p. cent de leurs coûts pourront être financés par les revenus de location.
- Les flux monétaires provenant du terminus présentés au CA sont positifs, mais ils ne reflètent pas le nouveau bail signé en septembre 2005, qui rend son exploitation déficitaire.
- Les flux monétaires provenant de l'immeuble de bureaux sont toujours calculés avec un loyer de base de 20 dollars par pied carré, ce qui est surévalué. Pourtant, Busac a signalé au DI à quelques reprises au cours de l'automne 2005 que le marché se situait plutôt entre 12 et 14 dollars par pied carré. D'ailleurs, le vice-recteur mentionne au CA que Busac pourrait envisager de louer les locaux à 13 dollars le pied carré.
- Les flux monétaires provenant de l'immeuble de bureaux ne tiennent pas compte non plus des changements dans la structure de l'édifice qui, en réduisant le nombre de locaux à louer sans diminuer les coûts de construction, entraînent une perte importante de profitabilité.

197. Le procès-verbal de cette réunion à laquelle a assisté le promoteur permet aussi de constater que le vice-recteur a donné une réponse erronée à un membre qui désire connaître les risques encourus par l'UQAM si les locaux de l'immeuble de bureaux ne sont pas tous loués. En effet, le vice-recteur a affirmé qu'il n'y aura aucune conséquence financière si les superficies locatives ne sont pas toutes louées. Selon sa compréhension de l'entente avec Busac, le vice-recteur croit que celui-ci assume les risques relatifs à la location. Toutefois, le contrat prévoit uniquement que le promoteur a la responsabilité de faire des efforts raisonnables pour trouver des locataires.

198. Après la livraison de sa première étude en mars 2005, le cabinet externe prépare une autre étude en avril 2006 dans le cadre de la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars pour une partie du projet. Cette étude ne tient pas compte de la totalité des modifications apportées aux composantes. Elle se fonde sur des projections financières basées sur des estimations obsolètes de revenus et de dépenses fournies par le DI. Ce dernier affirme d'ailleurs que les estimations de revenus et de dépenses effectuées en mars 2005 demeurent valides et adéquates aux fins de la révision des mouvements de trésorerie.

199. Seule une étude produite par le cabinet externe en novembre 2006 à la demande de la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières est faite à partir d'une information complète. Cette étude confirme que le projet n'est pas rentable.

200. Le tableau 12 montre l'évolution des valeurs actualisées nettes et du rendement des composantes du projet de mars 2005 à novembre 2006.

Tableau 12
Évolution des valeurs actualisées nettes et du rendement des composantes du projet de l'Îlot Voyageur

	Valeur actualisée nette sur 40 ans* (en millions de dollars)		
	Mars 2005**	Novembre 2006	Écart
Stationnement	6,1	(4,9)	(11,0)
Résidences	13,3	(31,6)	(44,9)
Terminus	16,5	(13,5)	(30,0)
Immeuble de bureaux	50,8	(22,3)	(73,1)
Total	**86,7**	**(72,3)**	**(159,0)**

* La période d'analyse de 40 ans reflète la durée du financement pour les composantes de l'Îlot Voyageur. Les composantes louées (bail emphytéotique) sont financées sur une période de 30 ans, alors que les composantes acquises par l'UQAM sont financées à même la marge de crédit et les obligations émises en janvier 2004 qui viennent à échéance en 2043, soit la 36e année du stationnement et des résidences.

** En mars 2005, le rapport du cabinet externe renvoyait à une valeur actualisée nette sur 30 ans de 62,3 millions. L'étude de novembre 2006 présente un calcul sur 40 ans.

Source : Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur, novembre 2006.

201. À la réunion du 7 mars 2006, des membres du CA expriment leurs inquiétudes en ce qui a trait à la contribution du MELS au projet, compte tenu des difficultés financières de l'université. En présence du recteur et du vice-recteur, le DI précise que les fonds excédentaires générés par le projet permettront de financer le manque à gagner pour l'ensemble de celui-ci. Ce manque à gagner est alors estimé à 22,5 millions de dollars mais, dans les faits, il est beaucoup plus élevé. D'une part, la CUIM n'a signé aucune entente selon laquelle elle prenait en charge la phase II des résidences. D'autre part, le DI considère toujours qu'une subvention du MELS permettra de payer la rente emphytéotique du pavillon. Pourtant, cette subvention n'est pas confirmée.

Gestion des contrats

202. Dans le cadre de son entente avec l'UQAM, Busac s'est engagé à superviser et à coordonner, de concert avec l'université, la gestion du projet. Il doit aussi s'occuper de solliciter et de retenir les services des professionnels, des architectes, des ingénieurs, du gérant de projet ainsi que des entrepreneurs de lots de construction, avec l'autorisation préalable de l'UQAM.

203. Cette entente prévoit que, devant un dépassement de coûts, l'UQAM a un choix à effectuer. Elle peut soit augmenter le budget si elle désire construire selon les plans ou modifier ceux-ci afin de respecter le budget.

204. Le projet n'étant pas livré à prix fixe et l'UQAM devant assumer les risques liés aux dépassements de coûts, nous nous serions attendus à ce qu'elle favorise davantage la libre concurrence et la transparence du processus d'attribution des contrats.

205. En ce qui concerne les lots de construction, les protocoles signés avec Busac prévoient l'appel d'offres sur invitation auprès d'un minimum de trois fournisseurs, ce qui n'est pas conforme au *Règlement sur la signature des contrats au nom de l'Université et sur les affaires bancaires*, qui exige plutôt l'appel d'offres public. Toutefois, pour la construction du pavillon, l'utilisation de l'appel d'offres public a été prévue, car c'est une condition de l'attribution de la subvention par le MELS.

206. Par ailleurs, le DI a demandé au promoteur de négocier de gré à gré l'embauche du gérant de construction et de certains professionnels qui travaillaient déjà avec lui au projet du Complexe des sciences. Cette façon de faire ne respecte pas la procédure concernant l'attribution de contrats de services professionnels du MELS. En effet, celle-ci stipule que l'embauche des professionnels doit se faire par appel d'offres public lorsque le projet fait l'objet d'une subvention du MELS et que sa valeur est supérieure à 2 millions de dollars.

207. D'autre part, les conseillers juridiques externes ont été embauchés par le DI sans contrat et sans autorisation du CA ou du comité exécutif. Une simple lettre du secrétaire général de l'UQAM de l'époque leur demandant de présenter régulièrement des notes d'honoraires confirme leur engagement deux mois après le début des travaux. Cette lettre ne contient aucune estimation de la valeur ou de la durée de cet engagement. Les honoraires des conseillers juridiques externes ont totalisé de décembre 2004 à avril 2006 plus de 780 000 dollars. Dès février 2005, ces honoraires totalisaient déjà plus de 200 000 dollars ; pourtant, le secrétaire général d'alors n'a pas demandé l'approbation du comité exécutif.

208. Enfin, le bail relatif au terminus, qui est un contrat dont la valeur excède un million de dollars, aurait dû être approuvé par le CE de l'UQ et par le CA de l'UQAM, ce qui n'a pas été fait.

Gouvernance

209. En règle générale, le concept de la gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui permettent de rendre des comptes. Basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité, la gouvernance porte sur les structures et les processus relatifs à la prise de décision, à la responsabilisation, au contrôle et au comportement au sommet des organisations.

210. Une gouvernance efficace exige un cadre qui donne la possibilité à chaque acteur de connaître et de comprendre ses rôles et responsabilités. Par conséquent, il sait de quoi il est imputable et à qui il doit rendre des comptes.

211. Nous nous serions attendus à ce que chacun des acteurs, en fonction du palier qu'il occupe, assume des mandats particuliers qui sont complémentaires aux mandats des autres acteurs en termes de gouvernance. Or, comme nous le voyons ci-après, cela n'a pas été le cas. De plus, il est étonnant de constater que la présence de ces multiples acteurs n'a pas empêché la déroute financière que connaît actuellement l'UQAM en raison, notamment, de ses projets immobiliers.

Université du Québec à Montréal

212. Nos travaux montrent qu'il y a des failles importantes dans les processus de gestion de projets et de reddition de comptes de l'UQAM. Ces failles sont attribuables aux dirigeants concernés de l'UQAM et au CA, qui ne se sont pas acquittés adéquatement de leurs responsabilités.

Dirigeants

213. Nul doute que le recteur, le vice-recteur et le DI ont été des acteurs clés en ce qui concerne les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Ils ont exercé une grande influence sur les décisions prises et la circulation de l'information. Ces intervenants ont manqué de rigueur dans leurs décisions et de transparence à l'égard du CA, de l'assemblée des gouverneurs et des ministères concernés par les projets.

214. Nous présentons ci-dessous, pour chacun de ces acteurs, les principales lacunes décelées dans l'exercice de leurs responsabilités.

Recteur

215. Dans une université, le recteur, à titre de premier dirigeant, représente l'interlocuteur privilégié du CA, comme tout autre dirigeant d'entreprise parapublique ou privée. C'est de concert avec les administrateurs de son établissement qu'il prend les décisions les plus importantes pour celui-ci. Il doit ensuite veiller à l'exécution de ces décisions, et ce, dans un contexte où toute l'information pertinente est communiquée de façon transparente. Ainsi, à notre avis, dans le cadre des projets immobiliers de l'UQAM, le recteur avait les responsabilités suivantes :

- Proposer au CA pour approbation des projets immobiliers pertinents à l'intérieur d'un plan directeur immobilier, appuyés sur des études sérieuses. Ces projets doivent tenir compte de la capacité financière de l'université et du plan stratégique dûment approuvé par le CA. Ce plan, qui présente clairement les objectifs dans une perspective à moyen et à long terme, est basé sur la mission et la vision de l'université.
- Accompagner les projets immobiliers d'un plan de financement approprié et crédible et en faire un suivi régulier et rigoureux.
- Mettre en place une structure de gestion de projet[s] qui tient compte de leur ampleur et constituer une équipe de gestionnaires compétents qui assure un suivi régulier et rigoureux de ces projets quant au respect des coûts, du contenu et de l'échéancier ainsi que de la gestion des risques qui y sont liés.
- Rendre compte en temps opportun et en toute transparence au CA, à l'assemblée des gouverneurs ainsi qu'au MELS dans le cadre des conditions de subventions, en donnant à chacun des réponses précises à ses questions ainsi que le temps nécessaire pour permettre une analyse juste des projets proposés ou des modifications suggérées aux projets déjà approuvés.

216. Lors de notre analyse des actions qu'il a accomplies pour assumer sa première responsabilité, nous avons noté l'absence d'un plan stratégique définissant clairement les objectifs de l'établissement en fonction de sa mission et de ses valeurs. Un tel plan aurait permis aux décideurs de situer les projets de développement immobilier dans une perspective plus globale à moyen et à long terme. L'initiative d'un tel plan est de la responsabilité du

plus haut dirigeant d'une organisation. Celui-ci doit impliquer l'ensemble des intervenants clés de son organisation dans son élaboration, y inclus le CA.

217. Sans plan stratégique ni plan directeur immobilier approuvés par le CA, la sélection des projets a été faite au gré des occasions, dans un court laps de temps et sans qu'on ait une perspective globale.

218. Le recteur a présenté des projets immobiliers et des modifications importantes à des projets approuvés, mais il ne s'est appuyé sur aucune étude sérieuse qui lui aurait permis d'assurer une prise de décision rationnelle par rapport à la mission et aux besoins de l'université. Mentionnons les situations suivantes :

- La décision de restaurer les bâtiments patrimoniaux pour créer le pavillon Cœur des sciences a été prise sans que le CA l'approuve et malgré les réticences de certains de ses membres à l'égard du caractère essentiel de cette composante.
- La décision d'attribuer à la Télé-université plusieurs étages du pavillon institutionnel du Complexe des sciences a été prise sans être approuvée par le CA. Or, celle-ci était déjà logée adéquatement ailleurs à Montréal et aucun besoin important de superficies n'avait été déterminé pour elle au préalable.
- La décision de réaliser le projet de l'Îlot Voyageur a été appuyée par une analyse d'un cabinet externe qui, comme nous l'avons décrit précédemment, comportait plusieurs failles.

219. Le recteur a montré peu d'intérêt quant à l'impact des projets immobiliers sur la situation financière toujours précaire de l'université. Il dit s'être fié en tout temps à sa conviction de pouvoir recevoir un appui financier significatif du MELS et à l'information verbale qu'on lui donnait sans la mettre en question ni demander une analyse documentée. Pourtant, un premier dirigeant doit toujours s'assurer de cet aspect dans tout projet financièrement important, comme les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Plusieurs indices auraient dû l'amener à s'intéresser à cette dimension, dont les suivants :

- Une lettre ministérielle du 31 octobre 2003 confirme au recteur qu'une somme de 25 millions de dollars sera versée pour le projet du Complexe des sciences, tel qu'il est défini à cette date, et qu'au-delà de cette contribution, le projet sera à la charge de l'université.
- Les liquidités provenant de l'émission d'obligations de 150 millions de dollars ont fondu rapidement, ce qui a obligé l'UQAM à utiliser sa marge de crédit jusqu'au seuil de 275 millions de dollars. Cela l'a conduit à son endettement limite.
- Dans le cas de l'Îlot Voyageur particulièrement, des composantes de ce projet enregistreront des déficits de fonctionnement importants pendant un grand nombre d'années, ce qui aura des répercussions significatives sur le fonds de fonctionnement dont le budget a été déficitaire à partir de 2004-2005.
- Le projet de l'Îlot Voyageur suppose une subvention de 75 millions de dollars du MELS. Il était imprudent de tabler sur l'obtention de cette somme sans confirmation des autorités. En effet, à cette époque, une part importante des subventions attendues pour le projet du Complexe des sciences n'avait toujours pas reçu l'aval du ministère.

220. À différents moments, plusieurs membres de la direction de l'UQAM ont effectué une recherche de financement public auprès des instances gouvernementales, mais il n'y a eu aucune coordination véritable des efforts. Comme nous le mentionnons plus loin, les

habitudes de financement des immobilisations qu'a le MELS dans le secteur universitaire ne sont pas exclusivement basées sur des critères prévisibles. Le recteur a donc entrepris des projets sans garantie de financement ni de rentabilité et a mis le gouvernement devant le fait accompli. Il a d'ailleurs affirmé devant l'assemblée des gouverneurs qu'à défaut d'être proactive, l'UQAM risquait d'être écartée des enjeux associés aux immobilisations et au financement public, alors que d'énormes projets suscitaient des faveurs gouvernementales remarquables. Pareille façon de faire comportait certainement des risques que le recteur n'a pas évalués. À notre avis, ce dernier a proposé des projets immobiliers d'importance sans avoir un plan de financement fait sur une base solide et sans effectuer de suivi régulier.

221. Par ailleurs, l'ampleur des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur méritait la mise en place d'une structure adéquate et d'une équipe de gestion de projet compétente afin que les contrôles nécessaires soient appliqués. Essentiellement, le recteur a confié au DI, en collaboration avec le vice-recteur déjà en place, la réalisation des projets de même que la négociation des multiples conventions, et ce, malgré leur manque d'expérience à l'égard de projets immobiliers d'une telle complexité et d'une telle envergure. Le recteur a pris aussi des décisions à la pièce, en contradiction complète avec tous les principes de saine gestion de projets, sans que quiconque ne mette en question ces décisions ni n'en évalue l'impact sur l'ensemble du projet. Voici quelques exemples à cet égard :

- Il a décidé, en cours de projet, de garder les bâtiments patrimoniaux sur le site du Complexe des sciences et d'en faire le pavillon Cœur des sciences, mais il n'a pas eu de confirmation du financement pour cet ajout au projet.
- Pour répondre à la pression de la communauté, il a modifié de façon significative le plan initial du projet de l'Îlot Voyageur sans tenir compte de l'incidence des choix faits sur les coûts prévus et les revenus attendus. À titre d'exemple, la rentabilité du stationnement a été grandement touchée par la réduction du nombre de places. De même, le choix de réduire la superficie de l'immeuble de bureaux de l'Îlot Voyageur a contribué à la hausse des coûts prévus, lesquels sont passés de 2 941 à 4 731 dollars le mètre carré, ce qui a diminué d'autant la rentabilité présumée.

222. Le recteur n'a pas agi avec respect et transparence à l'égard du CA et de l'assemblée des gouverneurs. D'abord, il a pris des décisions importantes sans demander l'approbation de ces instances. Ensuite, il n'a pas rendu compte de façon transparente à son CA et à l'assemblée des gouverneurs de l'évolution et du suivi des projets ainsi qu'au MELS, dans le cadre des conditions des subventions. Nous présentons ci-dessous plusieurs exemples témoignant d'un manque de respect par rapport au rôle de ces instances.

- Décisions importantes sans approbation des instances :
  - Le recteur et le vice-recteur ont signé une convention concernant l'Îlot Voyageur en décembre 2004 sans qu'aucune discussion préalable quant à la justification du projet n'ait eu lieu au CA.
  - Après l'approbation du CA et de l'assemblée des gouverneurs en mars 2005, le recteur a agi comme s'il ne devait plus avoir recours aux approbations de ces instances. Il ne leur a pas fait mention de la signature d'un bail déficitaire avec l'exploitant du terminus et encore moins de l'absence de locataires pour l'immeuble de bureaux à l'échéance de l'option de retrait.
  - À la fin de mars 2005, au moment de l'achat des terrains de l'Îlot Voyageur, Busac a demandé à l'UQAM de cautionner sa demande de financement temporaire de

30 millions de dollars pour payer les terrains et les frais de démarrage. Cette nouvelle exigence, qui conduisait l'UQAM à financer Busac pour qu'il achète des terrains qu'il revendra à l'UQAM, n'a pas été portée à la connaissance du CA et de l'assemblée des gouverneurs.

- Reddition de comptes défaillante sur l'évolution et le suivi des projets :
  - Les composantes du Complexe des sciences ont été présentées à la pièce, sans qu'un portrait complet du projet soit fourni aux fins d'approbation.
  - À plusieurs reprises, l'information a été déposée en séance, ce qui n'a pas laissé aux membres le temps suffisant pour en prendre connaissance.
  - Les documents déposés au CA sous la responsabilité du recteur ne faisaient pas ressortir les éléments essentiels du dossier ; de plus, ils étaient parfois même confondants ou comportaient des inexactitudes.
  - Le recteur a affirmé aux membres en novembre 2005 que toutes les étapes du projet de l'Îlot Voyageur seraient bien expliquées et discutées de façon telle qu'ils puissent prendre des décisions éclairées. Un mois plus tard, l'échéance de l'option de retrait pour la construction de l'immeuble de bureaux a été passée sous silence lors de la réunion du CA.
  - Le recteur n'a pas informé le MELS de l'existence et de la teneur du projet de l'Îlot Voyageur. Le MELS en apprend l'existence par les médias le 18 mars 2005, alors que le projet a été approuvé par le CA le 14 mars. Pour un projet de cette envergure, il s'agit d'une omission majeure.

223. Somme toute, nous pouvons conclure que le recteur n'a pas accompli les gestes nécessaires pour assumer adéquatement ses responsabilités quant aux deux grands projets immobiliers faisant l'objet de ce rapport.

Vice-recteur

224. Le vice-recteur relève directement du recteur. Il a le contrôle des biens de l'université et est responsable des opérations financières de cette dernière. Pour ce qui est des projets faisant l'objet de ce rapport, le vice-recteur était désigné comme personne responsable auprès du CA du projet du Complexe des sciences et, conjointement avec le recteur, du projet de l'Îlot Voyageur. En réalité, son rôle était parallèle à celui de l'équipe composée du recteur et du DI. Pourtant, en tenant compte des responsabilités associées à sa fonction, nous nous serions attendus aux actions suivantes de sa part :

- Surveiller de façon globale la capacité financière de l'université à faire face à ses engagements (niveau d'endettement, flux monétaires négatifs, etc.).
- Présenter au CA de l'information financière concise, pertinente, crédible et facile à comprendre, et cela, au moment opportun afin de soutenir la prise de décision.
- S'assurer de la solidité des sources de financement, autant les subventions que les revenus, avant de donner son appui aux projets.
- S'assurer de la suffisance des contrôles budgétaires lors de la réalisation des projets de développement immobilier.

225. Le vice-recteur a participé à l'émission des obligations de 150 millions de dollars faite par l'UQAM en 2004 et au financement à long terme de 269 millions de dollars réalisé en 2006. Il a aussi recommandé au CA les multiples augmentations du seuil de la

marge de crédit au fil des ans. Pourtant, il avait la responsabilité de surveiller la capacité de l'université à faire face à ses engagements sans compromettre sa mission première d'enseignement et de recherche. Voici nos constats à cet égard :

- Le calendrier de remboursement des intérêts sur les obligations de 150 millions se basait sur l'hypothèse qu'une partie importante du capital serait maintenue dans un fonds d'investissement pour générer des revenus. Le vice-recteur ne s'est pas assuré que l'hypothèse se vérifiait et il n'a pas proposé d'autre scénario. Une part importante des intérêts sur les obligations a plutôt été supportée par la marge de crédit, ce qui a aggravé la situation déjà difficile de l'UQAM.
- Les liquidités tirées des obligations de 150 millions de dollars ont vite été dépensées en totalité. Même une fois épuisées, le vice-recteur a continué d'en affecter des portions au financement de certains projets, ce qui se remarque autant dans la documentation qu'il a produite que dans les commentaires qu'il a formulés pour le CA et l'assemblée des gouverneurs.
- Le vice-recteur ne s'est pas inquiété des flux monétaires négatifs générés par l'Îlot Voyageur au cours des premières années du projet et, surtout, de la façon dont l'université pourrait y faire face.
- Avant même la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars, le vice-recteur a été mis au courant par son personnel de certaines inquiétudes à l'égard de la capacité de l'UQAM à faire face aux obligations financières découlant du projet. Il n'y a cependant pas fait écho.

226. Le vice-recteur présentait au CA et parfois à l'UQ et au MELS l'information de nature financière. Toutefois, il ne s'est pas assuré que cette information répond à des critères de concision, de pertinence et de crédibilité, et qu'elle est communiquée au moment opportun. Nous avons relevé les faits ci-dessous :

- Autant pour le projet du Complexe des sciences que pour celui de l'Îlot Voyageur, les documents intitulés « Synthèse du dossier » renfermaient des informations confondantes ou comportaient des inexactitudes.
- Les suivis budgétaires du Complexe des sciences destinés au CA ne permettaient pas d'avoir un portrait exact. Le vice-recteur a affirmé qu'il faisait confiance au DI pour la préparation de ces suivis ; d'un autre côté, il a avoué qu'il était au courant de certains dépassements budgétaires, mais qu'il n'en connaissait pas l'ampleur.
- Le vice-recteur n'a pas expliqué clairement au CA le fait que le financement à long terme mis en place par Busac pour une partie du projet de l'Îlot Voyageur était considéré par les marchés financiers comme un financement de l'UQAM à cause de la structure en place.
- Même dans une communication avec le MELS au sujet de l'Îlot Voyageur en mai 2006, nous décelons des informations trompeuses. Par exemple, il a affirmé que, pour l'UQAM, les risques étaient nuls pour l'immeuble de bureaux, le terminus et les superficies commerciales. Or, à cette date, le bail avec le locataire du terminus était signé et il était déficitaire, et aucune entreprise n'avait signé d'entente afin de louer un local dans l'immeuble de bureaux.

227. Le vice-recteur étant le « gardien » de la santé financière de l'université, nous nous attendions à percevoir une réticence de sa part pour des projets dont le financement n'était pas confirmé. Tel n'a pas été le cas.

228. Bien que le vice-recteur n'ait pas été impliqué directement dans la gestion des projets de développement immobilier, sa position nécessitait qu'il soit assuré de la suffisance des contrôles budgétaires lors de la réalisation des projets. Des membres du CA ont souligné la crédibilité qu'ils accordaient aux dossiers présentés par le vice-recteur. Pourtant, les faits suivants prouvent qu'il y avait, là aussi, des failles :

- Il n'a pas jugé bon de demander une approbation formelle pour le budget total du projet du Complexe des sciences, rendant ainsi le suivi budgétaire difficile et confus.
- Il n'a pas impliqué la Direction des finances dans l'application des contrôles budgétaires qui s'imposaient pour la réalisation des projets.
- Pour le projet de l'Îlot Voyageur, il a eu en sa possession la lettre des conseillers juridiques externes d'avril 2005, laquelle soulignait déjà des difficultés en termes de respect des limites budgétaires approuvées par le CA un mois auparavant. Il n'a accompli aucune action en la matière.
- Il ne s'est pas assuré de la crédibilité de l'étude du cabinet externe à l'appui du projet de l'Îlot Voyageur.

229. Somme toute, en ce qui concerne les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur, le vice-recteur n'a pas rempli adéquatement son rôle de gardien de la santé financière de l'UQAM ni fait de reddition de comptes adéquate sur celle-ci aux instances. Or, c'est dans cette période que l'UQAM s'est engagée dans les projets immobiliers les plus importants de son histoire.

Directeur des investissements

230. Le DI relève directement du recteur ; aucune description formelle de ses rôles et de ses responsabilités n'existe à l'UQAM. Cependant, les principaux contrats afférents aux projets immobiliers mentionnent qu'il agit au nom de l'UQAM comme maître d'ouvrage des projets, de la conception à la livraison de ceux-ci. À ce titre, il délivre toute autorisation ou approbation requise de l'UQAM. D'autre part, il est également intervenu au nom de cette dernière auprès d'un locataire important. Dans ce contexte, nous nous serions attendus de sa part à ce qu'il accomplisse les actions suivantes :

- Exercer la délégation de pouvoir qui lui est accordée dans le respect des décisions prises formellement par le CA.
- Assumer la gestion des projets avec rigueur, en agissant selon les règles de saines pratiques pour le respect des coûts, de l'échéancier et de l'envergure des projets, ainsi que la gestion des risques qui y est liée.
- Rendre compte en toute transparence au recteur des projets dans leur ensemble, mais aussi au vice-recteur pour ce qui est de leur aspect financier.

231. En général, le DI n'a pas l'autorité nécessaire pour signer des contrats au nom de l'UQAM. Pour l'Îlot Voyageur, les contrats signés par le recteur et le vice-recteur avec le partenaire privé mentionnaient que les autorisations ou approbations requises de l'UQAM devaient être données par le DI. Il s'agit là d'une clause utilisée couramment dans les contrats du domaine de la construction pour indiquer qu'il y a une personne qui représente le propriétaire pour la gestion courante du projet. Nous doutons cependant que cette clause ait pu signifier pour les membres du CA ou de l'assemblée des gouverneurs que le DI avait le pouvoir d'autoriser des dépenses de dizaines de millions de dollars, voire de modifier des ententes approuvées par le CA sans lui demander une nouvelle approbation.

Pourtant, cela s'est produit. Le DI a outrepassé la délégation de pouvoir qui lui revenait. Voici à cet égard des exemples :

- Le DI a retenu les services de conseillers juridiques externes pour le projet de l'Îlot Voyageur, mais il n'y a pas eu de contrat et le secrétaire général d'alors à qui revenait cette responsabilité ne l'avait pas autorisé préalablement à le faire.
- Dans le projet de l'Îlot Voyageur, il a avisé le promoteur que l'UQAM n'exercerait pas l'option de soustraire l'immeuble de bureaux du projet sans avoir obtenu l'approbation du CA. Pourtant, le vice-recteur avait pris un engagement selon lequel le CA aurait à se prononcer sur le fait de procéder à la construction de cette composante.

232. Le DI n'a pas respecté les principes de base qui ont cours dans une bonne gestion de projet. Il a ignoré les budgets tout autant que le contenu du projet, lesquels avaient été présentés au CA, et a profité de la conjoncture pour procéder à divers travaux supplémentaires. De plus, la notion de gestion des risques n'a jamais été une préoccupation pour lui. Nos travaux révèlent les faits qui suivent :

- Au cours de la réalisation des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur, des signes étaient perceptibles quant aux difficultés à venir sur le plan financier. Des personnes, qui dépendaient hiérarchiquement du DI, affirment avoir formulé leurs inquiétudes à l'égard des dépassements budgétaires. Celui-ci n'a toutefois pas pris les mesures suffisantes pour en informer adéquatement les instances.
- Il n'a pas établi de plan de gestion des risques ni mis en œuvre des mesures pour les réduire.
- En avril 2005, les conseillers juridiques externes ont avisé le DI que l'analyse financière du terminus n'avait pas été faite et que les données fournies par le partenaire privé étaient incomplètes, d'où l'importance de l'option de retrait du 30 juin. Ils ont ajouté que tous les risques étaient supportés par l'UQAM pour l'insuffisance de revenus liés au bail avec le locataire du terminus. En septembre 2005, le DI a signé le bail, même si les conditions étaient défavorables pour l'UQAM.

233. Le DI a mentionné qu'il avait obtenu une approbation verbale du recteur ou du vice-recteur pour toutes les actions accomplies concernant les projets immobiliers. Il affirme avoir agi en toute transparence à leur égard. Cependant, nous n'avons trouvé aucun rapport d'étape sur l'état des projets, qui aurait été présenté au recteur ou au vice-recteur à un moment quelconque en cours de réalisation. D'autre part, les documents qui ont émané de sa direction comportaient des inexactitudes importantes, mais ils ont été quand même communiqués aux instances par le vice-recteur, qui était au courant du moins en partie de ce fait. Nous avons noté les situations suivantes :

- Les suivis budgétaires du Complexe des sciences préparés par le DI et présentés au CA par le vice-recteur étaient incomplets et incluaient des informations inexactes.
- Le rapport du cabinet externe sur la rentabilité du projet de l'Îlot Voyageur reposait sur des hypothèses erronées fournies par le DI.

234. Nous pouvons conclure que le DI n'a pas accompli toutes les actions nécessaires permettant d'assurer une saine gestion des projets immobiliers.

Conseil d'administration et comités

235. Le CA est la première instance de l'UQAM. Toutefois, comme l'université est une constituante de l'UQ, l'assemblée des gouverneurs, le CE ou le président de l'UQ doivent aussi approuver, sur la recommandation de la direction de l'UQ, certaines décisions déjà prises par le CA. Nous traitons des instances de l'UQ dans la section suivante.

236. Le CA est constitué, en théorie, de 16 membres avec des profils variés (tableau 13).

Tableau 13
Composition du conseil d'administration

	Nombre de membres*	Durée du mandat
Recteur	1	5 ans
Personnes exerçant une fonction de direction, dont au moins une qui remplit une fonction de direction d'enseignement ou de direction de recherche et de création (ex. : vice-recteur)	2	5 ans
Professeurs	3	3 ans
Chargé de cours	1	3 ans
Étudiants	2	2 ans
Personnes représentant les milieux social, culturel, des affaires et du travail	5	3 ans
Personne représentant les collèges d'enseignement général et professionnel de la région principalement desservie par l'université	1	3 ans
Diplômé de l'université	1	3 ans
Total	**16**	

* Il arrive que le CA compte moins de membres que le maximum prévu, lorsqu'il y a eu des départs et qu'il faut nommer de nouvelles personnes.

237. Le CA exerce les droits et les pouvoirs de l'université, ce qui comprend, entre autres, ceux qui suivent :

- autoriser annuellement le budget initial et semestriellement le budget révisé de fonctionnement ;
- approuver le budget d'investissement ;
- sanctionner les projets quinquennaux d'investissements ;
- adopter les états financiers ;
- approuver les marges de crédit bancaire ;
- adopter les projets majeurs pour le développement de l'université ;
- autoriser les contrats de plus de 500 000 dollars.

238. L'UQAM peut exercer certains pouvoirs qui sont les mêmes que ceux qui sont conférés à l'UQ. Cependant, l'exercice de ces pouvoirs peut requérir l'autorisation de l'assemblée des gouverneurs, du CE ou du président de l'UQ, selon des conditions fixées par règlement. Par exemple, le CA approuve les contrats de plus de 500 000 dollars, mais le CE ou l'assemblée des gouverneurs doit aussi donner son approbation avant que l'UQAM puisse procéder. Ainsi, lorsque le montant du contrat dépasse un million de dollars, le CE doit l'approuver et, quand le montant s'élève à 2 millions et plus, c'est l'assemblée des gouverneurs qui doit l'autoriser, à l'exception des contrats de construction qui sont tous autorisés par le CE.

239. Comme nous le mentionnons plus loin, l'assemblée des gouverneurs, qui peut approuver des décisions déjà prises par le CA, est en pratique une instance qui n'a eu aucune valeur ajoutée dans le processus décisionnel associé aux projets immobiliers de l'UQAM. Dans ce contexte, le CA a de fait la responsabilité des projets immobiliers qui lui sont soumis par les dirigeants. En effet, il a un rôle crucial à jouer dans l'analyse de ces projets avant d'accorder son approbation et, par la suite, dans le suivi de ceux-ci.

240. Pour le Complexe des sciences, certains faits peuvent laisser croire que les administrateurs de l'UQAM ont été dans l'incapacité de remplir leur rôle, dont les suivants :

- Ce projet n'a jamais fait l'objet d'une présentation globale au CA. À l'exception de l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel, les contrats ont été présentés par la direction pour une approbation à la pièce et par étape.
- Des informations inexactes ou confondantes, qui ont été communiquées au CA ou à l'un de ses comités, l'ont empêché de constater les dépassements budgétaires.

241. Dans le cas du projet de l'Îlot Voyageur, les procès-verbaux des réunions du CA du 8 et du 14 mars 2005 montrent que certains administrateurs ont voulu assumer leurs responsabilités relatives à l'analyse et au suivi du projet de l'Îlot Voyageur. Les faits qui suivent sont éloquents à cet égard :

- Des membres ont posé des questions fort pertinentes aux dirigeants concernés de l'UQAM sur le financement et la rentabilité du projet, mais ceux-ci leur ont souvent donné des informations inexactes. En voici des exemples :
  - Le DI répond à un membre du CA qu'il n'y a aucun manque à gagner quant au financement de toutes les composantes du projet, et ce, même si l'analyse du cabinet externe montre le contraire, ce que nous avons vu précédemment. Ce membre s'inquiétait d'un manque à gagner sur plusieurs années qui aurait dû s'ajouter aux coûts de financement.
  - Le vice-recteur répond à un membre du CA que la demande de subvention de 75 millions de dollars, qui sera acheminée au MELS dans le cadre du *Plan quinquennal d'investissements universitaires 2005-2010*, est bien documentée et qu'il y a lieu de croire que l'UQAM recevra une réponse positive. En fait, à ce moment, soit le 8 mars, il n'y a aucun dossier concernant cette demande à l'UQAM. Le membre avait suggéré d'attendre la réponse du MELS avant de financer le projet avec les liquidités des obligations.
- Des membres ont demandé au vice-recteur des scénarios de risque qui n'ont jamais été produits par celui-ci. Un membre a présenté sa vision des risques du projet. Son analyse, très pertinente, soulève notamment le risque lié au taux d'occupation des locaux dans l'immeuble de bureaux. En réponse à cette analyse, le DI a affirmé que l'université ne procédera à la construction de l'immeuble que si elle peut compter sur un nombre suffisant de locataires. Pourtant, malgré l'absence de locataires, le DI n'a pas exclu l'immeuble du projet à la date butoir.
- Un membre a souligné l'importance des dates butoir, lesquelles permettent à l'UQAM de se retirer en tout ou en partie du projet de l'Îlot Voyageur. Pourtant, avant ces dates, jamais le recteur n'a demandé aux membres du CA l'approbation de continuer ou non le projet.

242. D'autres motifs peuvent être invoqués par les administrateurs de l'UQAM pour justifier le fait qu'ils ont approuvé ce projet mal ficelé qu'est l'Îlot Voyageur, dont ceux qui suivent :

- Le CA a dû prendre une décision rapidement sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu. Or, cette option avait déjà fait l'objet d'un renouvellement dans le passé, comme nous l'avons mentionné précédemment.
- L'envoi tardif de la documentation, soit tout juste avant la séance du 8 mars, et son importance (près de 400 pages) ont difficilement permis aux membres d'en faire une analyse sérieuse en moins d'une semaine. D'autre part, un membre s'est étonné, avec raison, que la convention signée avec Busac le 16 décembre 2004 n'avait pas été acheminée auparavant aux administrateurs.
- Par ailleurs, les administrateurs ne sont pas rémunérés pour le temps et les efforts qu'ils consacrent à cette charge. En conséquence, après avoir été informés à la dernière minute, devoir analyser dans les quatre jours suivants une volumineuse documentation était certainement une exigence difficile à remplir pour les membres externes à l'UQAM.

243. Compte tenu de ce qui précède, peut-on conclure que le CA n'a aucune responsabilité dans les déboires financiers de l'université, lesquels ont été causés par ses projets immobiliers? À notre avis, le CA n'a pas pleinement joué son rôle, soit celui de protéger la santé financière de l'université pour lui permettre de remplir sa mission essentielle, lors de l'approbation des contrats associés à ces projets et du suivi de ces derniers.

244. Les administrateurs de l'UQAM sont en partie responsables des déboires financiers associés aux projets immobiliers de l'université, entre autres pour les raisons suivantes :

- En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, le CA d'une université constituante dispose du pouvoir de faire des règlements concernant la gestion des biens de l'université. En réalité, bien peu de règles élaborées par le CA sont relatives à la gestion des projets immobiliers et assurent celui-ci d'une reddition de comptes appropriée, malgré un développement immobilier important au fil du temps.
- L'UQAM ne disposait pas d'un plan directeur immobilier en vigueur avant le 8 mars 2005. Lors de la séance qui a eu lieu à cette date, soit au même moment où l'on présentait le projet de l'Îlot Voyageur, la direction a déposé un tel plan.
- La seule règle en vigueur stipule que le CA doit approuver les contrats qui excèdent 500 000 dollars. Le CA ne s'est pas donné l'obligation formelle d'approuver les projets dans leur ensemble (coûts, envergure, échéancier). C'est ce qui explique le fait que, pour le Complexe des sciences, le CA a approuvé des contrats à la pièce, même si cela ne le justifie pas.
- Un règlement sur les projets de construction et leur financement aurait été nécessaire pour établir des balises claires auxquelles les administrateurs auraient pu faire référence et ainsi exiger une reddition de comptes suffisante pour la prise de décision. Par exemple, dans une autre université canadienne, les règlements mentionnent des conditions précises qui doivent être remplies soit avant d'entreprendre les projets, soit au cours de leur réalisation. Voici, à titre d'exemple, quelques-unes de ces conditions :
  - Le budget préliminaire doit être soumis au comité exécutif avant que soit amorcée la conception détaillée et la détermination des sources de financement.

- Le budget définitif et une proposition de financement doivent être approuvés par le Bureau des gouverneurs avant de lancer l'appel des soumissions.
- Il est impossible de commencer les travaux se rapportant à un projet sans avoir un budget équilibré et un fonds adéquat pour les contingences.
- Un rapport sur l'avancement des travaux doit être présenté à chaque réunion du comité exécutif.
- Une analyse des transactions effectuées qui sont jugées non conformes aux politiques et aux règlements de l'université doit être menée et toute transgression de plus de 500 000 dollars doit être acheminée au comité exécutif.

- Parallèlement à l'approbation des contrats, le CA a autorisé les augmentations de la marge de crédit bancaire, l'émission des obligations de 150 millions de dollars et l'entente avec le partenaire privé, qui garantit indirectement le financement à long terme de 269 millions de dollars. Ces approbations ont eu lieu sans que l'on ait procédé à une analyse sérieuse ou que l'on ait discuté afin de mesurer l'incidence de la dette et des engagements sur la stabilité financière de l'université. C'est pourtant l'impact de cette dette et de ces engagements qui a mené à la situation difficile que l'UQAM connaît aujourd'hui.
- Un règlement sur la gestion de la dette aurait permis de déterminer les indicateurs financiers nécessaires à une prise de décision éclairée. Par exemple, à l'université citée précédemment, un règlement détaille les ratios financiers qui doivent être respectés par l'université afin d'éviter que l'endettement ne mette en jeu sa stabilité financière. Voici ces ratios :
  - actifs nets par rapport à la dette ≥ 0,5 ;
  - couverture des intérêts, soit l'excédent des revenus sur les dépenses, les frais d'intérêts et l'amortissement par les frais d'intérêt ≥ 2,5 ;
  - dette relative aux « étudiants équivalents de temps complet » ≤ 10 000 dollars.
- Le CA a quand même approuvé le projet de l'Îlot Voyageur sans demander une analyse de la situation financière de l'université. Or, la capacité d'emprunt de fonds additionnels à des fins immobilières avait atteint sa limite à la suite de l'émission des obligations de 150 millions de dollars. De plus, bien qu'il ait demandé une analyse des risques associés à ce projet, il ne l'a pas exigé avant de donner son autorisation.
- Le CA a accordé son approbation à tous les contrats liés aux deux projets immobiliers sans avoir en main les confirmations des subventions attendues du MELS. Il s'est satisfait des assurances verbales des dirigeants concernés.
- Dans le cas de l'Îlot Voyageur, le CA n'a pas invité les représentants du cabinet externe à expliquer leur analyse de la rentabilité et n'a formulé aucun commentaire sur les failles de cette analyse.
- À plusieurs reprises, les membres du CA ont accepté d'être mis devant les faits accomplis par le recteur, mais cela n'a pas été soulevé dans les procès-verbaux des réunions du CA. Pareille façon de faire n'incitait pas le recteur à cesser cette pratique.
- Le CA a fait un suivi déficient des deux projets immobiliers en ne mettant pas en place des structures adéquates pour assurer un suivi efficient des coûts, du contenu et de l'échéancier des projets. Mentionnons à titre d'exemple le fait qu'aucune suite n'a été donnée à une résolution du CA de mars 2005. Selon cette dernière, il fallait faire rapport tous les trois mois sur le déroulement du projet de l'Îlot Voyageur au comité

de vérification. En réalité, ce comité, qui a été sans président de janvier à mai 2005, n'a tenu aucune réunion portant sur les projets immobiliers entre l'automne de 2003 et celle de 2006. Pourtant, il aurait dû s'assurer que les mécanismes de contrôle étaient en place et qu'ils étaient efficaces, et il aurait dû surveiller la gestion des risques.

- Le comité de vérification aurait dû s'inquiéter du fait qu'aucune intervention de la part du Bureau de la vérification interne n'était prévue relativement aux projets immobiliers.

245. Nous pouvons donc conclure que les administrateurs de l'UQAM ont une part importante de responsabilité dans les difficultés actuelles de l'université, lesquelles résultent de ses projets immobiliers. Cependant, une mise en contexte est nécessaire pour déterminer les causes pouvant expliquer que le CA n'a pas pleinement joué son rôle de gardien de cet établissement et qu'il ne s'est pas assuré d'une utilisation appropriée des fonds publics. Nous analysons ci-dessous deux de ces causes.

246. D'abord, une première cause d'importance est le manque de respect évident de la part des dirigeants concernés de l'UQAM envers le CA. Ceux-ci, qui étaient impliqués dans les projets immobiliers, secondaient le CA dans ses fonctions d'analyse, d'approbation et de suivi des projets. Ce manque de respect transparaît notamment dans leurs agissements envers le CA :

- Le recteur a modifié le projet du Complexe des sciences et celui de l'Îlot Voyageur sans demander l'approbation du CA.
- Le vice-recteur et le DI ont donné des informations inexactes en réponse aux questions ou aux demandes du CA.
- Les dirigeants concernés ont remis au CA une masse considérable de documents techniques et complexes et lui ont demandé d'approuver rapidement le projet de l'Îlot Voyageur en prétextant que l'option d'achat sur l'un des terrains serait bientôt expirée. Or, cette option d'achat avait déjà été renouvelée auparavant, mais les dirigeants ne se sont pas assurés si elle pouvait l'être encore.
- Le recteur a participé par conférence téléphonique à la rencontre extraordinaire du CA le 14 mars 2005, laquelle traitait précisément de l'approbation du projet de l'Îlot Voyageur, le plus important projet immobilier de l'histoire de cette université.
- Le secrétaire général d'alors n'a pas fait de suivi pour les demandes du CA (dates butoirs, suivi des projets, analyses de risque), alors qu'il en avait la responsabilité.

247. Une gouvernance efficace exige que tous les intervenants respectent les responsabilités de chaque instance. L'absence de respect de la part de certains dirigeants de l'UQAM impliqués dans les projets immobiliers a certainement réduit la capacité du CA à jouer correctement son rôle.

248. Une gouvernance efficace requiert aussi que chaque intervenant comprenne son rôle dans le processus décisionnel et opérationnel. Nous avons effectué des entrevues auprès de plusieurs des membres et anciens membres du conseil tant internes qu'externes. Or, celles-ci font ressortir le fait qu'ils ne se sentaient pas la légitimité d'exercer le pouvoir qui leur est pourtant dévolu par la loi et de prendre la place qui leur revenait de droit. Ils affirment que, s'ils avaient voulu s'opposer aux projets de l'UQAM, il leur aurait fallu être prêts à quitter leurs fonctions.

249. Ainsi, la difficulté pour un administrateur à comprendre et à jouer son rôle constitue la seconde cause des déficiences constatées. Cette difficulté a plusieurs sources que nous énumérons ci-dessous.

250. La composition du CA est une de ces sources. En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, le CA est majoritairement composé de personnes travaillant quotidiennement dans cette université. Ainsi, si l'on additionne les personnes exerçant une fonction de direction et les représentants des professeurs, des étudiants et des chargés de cours, plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs quotidiens de la vie universitaire dans cet établissement. Se considèrent-ils tous comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université, dont son équilibre financier, au risque de déplaire soit au recteur, soit au groupe qu'ils représentent ou se voient-ils plutôt comme des représentants des intérêts de leur groupe? La réponse à cette question est complexe. Là réside d'ailleurs la difficulté pour les administrateurs à comprendre leur rôle précis, d'autant plus que ceux de l'UQAM ne reçoivent aucune formation particulière sur cette question lors de leur nomination au CA.

251. D'autre part, de nombreux observateurs peuvent aussi assister aux séances du conseil et ils sont eux aussi des acteurs de cette université. Il est à ce moment encore plus difficile pour les membres externes qui représentent les milieux social, culturel et d'affaires, le secteur collégial et les diplômés, de comprendre leur rôle précis. Doivent-ils par exemple agir en grands décideurs de la même façon que les membres d'un CA où la composition est arrêtée par les actionnaires ou seulement agir comme des conseillers qui puisent dans leur expérience personnelle pour en faire profiter les autres administrateurs et la direction? Encore là, la réponse à cette question est complexe et l'absence de formation lors de la nomination des membres ne les aide en rien. D'ailleurs, le taux de participation aux séances du conseil des membres externes, soit 62 p. cent en moyenne au cours des années 2002 à 2006, est beaucoup moins élevé que le taux de participation des autres membres qui sont des acteurs au quotidien de l'UQAM, à savoir 90 p. cent.

252. En plus de la composition du CA et de l'absence de formation des administrateurs, nous avons déterminé deux autres sources qui peuvent expliquer la difficulté pour un administrateur à comprendre son rôle :

- La nomination du recteur de l'université découle d'une recommandation du CA au gouvernement. Dans les faits, le nom suggéré par le CA vient d'un vote qui se tient dans la communauté universitaire selon un règlement interne. Ce processus donne une légitimité très forte au recteur nommé par le gouvernement et influence les balises de sa relation avec les administrateurs.
- Les administrateurs ont souvent peine à saisir le rôle du CA et celui de l'assemblée des gouverneurs, compte tenu des lois et des pratiques existantes. De plus, il revient au président de l'UQ, et non au CA, d'évaluer le rendement du recteur de cette université une fois par année.

253. Somme toute, les administrateurs qui avaient des doutes sur les projets immobiliers de l'UQAM suffisamment importants pour ne pas les approuver malgré la demande de la direction devaient avoir une compréhension très claire de leur rôle. Il leur était d'autant plus difficile de voter contre les projets que certains membres de la direction affichaient un manque de respect à leur égard.

254. Selon les procès-verbaux des réunions du CA, aucun administrateur n'a voté contre les propositions reliées aux deux projets immobiliers soumises par la direction. Pourtant, des interventions faites par des administrateurs montrent de toute évidence que certains étaient visiblement inquiets quant à ces projets. Ils ne s'y sont pas opposés notamment parce que, comme on l'a vu, des informations imprécises, incomplètes, voire inexactes, qui leur ont été transmises par les dirigeants concernés, les ont rassurés.

255. L'arrivée d'une nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières et le rapport exhaustif qu'elle a adressé, au cours de l'automne 2006, aux membres du comité de direction, du comité de vérification et du CA ont permis à ces membres de prendre connaissance de la gravité de la situation. Par la suite, le CA a adopté un ensemble de mesures pour resserrer les contrôles des projets immobiliers et a mis en œuvre de nouvelles règles de gouvernance.

Université du Québec

256. L'UQAM est une des constituantes du réseau de l'UQ. Nous avons vu précédemment que le rôle de l'UQ est selon sa loi très important, en particulier en ce qui concerne les aspects financiers de chacune de ses constituantes. Rappelons que l'assemblée des gouverneurs exerce les droits et les pouvoirs de l'UQ selon sa loi et ses règlements généraux, lesquels portent notamment sur chacune de ses constituantes. Voici quelques-uns de ces pouvoirs :

- autorisation de leurs émissions d'obligations ;
- approbation de leur marge de crédit bancaire ;
- adoption de leur budget annuel et d'investissement ;
- adoption de leurs plans de développement et de leurs projets quinquennaux d'investissements.

257. En plus des responsabilités décrites ci-dessus, l'assemblée des gouverneurs doit aussi approuver, parfois par l'entremise du CE, chaque contrat de plus de un million de dollars qui engage une des constituantes de l'UQ.

258. Pareille description montre que la direction de l'UQ devait analyser rigoureusement les projets immobiliers de l'UQAM afin de permettre à l'assemblée des gouverneurs de donner son approbation en toute connaissance de cause.

259. L'assemblée des gouverneurs constituait donc une des instances qui aurait pu empêcher les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM, en particulier celui de l'Îlot Voyageur. Or, elle ne l'a pas fait, ce qui soulève des interrogations quant au rôle de l'UQ à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM.

260. Pour le projet du Complexe des sciences, une trentaine de dossiers portant sur des lots de construction, lesquels représentent près de 102 millions de dollars, ont été préparés en vue d'une autorisation par le CE.

261. Nos travaux font ressortir que le contenu des dossiers déposés par la direction de l'UQ pour obtenir l'approbation du CE était presque identique à celui qui avait été soumis aux instances de l'UQAM, sans plus de valeur ajoutée. En effet, tout au long du processus, la direction de l'UQ a recommandé l'approbation des contrats à la pièce et le CE a

accordé cette approbation sans avoir demandé un état d'avancement du projet ou un suivi budgétaire global. De surcroît, la direction de l'UQ a même affirmé à deux reprises au CE que le budget du Complexe des sciences était respecté, mais elle ne détenait pas d'information probante pour appuyer cette affirmation.

262. L'assemblée des gouverneurs n'a pas joué pleinement son rôle puisque les approbations de contrats auxquelles elle a procédé par l'intermédiaire du CE ne se sont pas effectuées dans un cadre rigoureux. Ce n'est qu'au moment de la demande d'autorisation du premier lot de construction, en septembre 2003, que le CE a été saisi officiellement du projet du Complexe des sciences, alors que les professionnels (architectes et ingénieurs) de l'UQAM travaillaient déjà à ce projet depuis novembre 2002. L'assemblée des gouverneurs n'avait donc aucune connaissance de l'envergure du projet avant que le CE commence à autoriser les lots de construction. Elle n'a pas non plus demandé une présentation globale du projet. Sans vue d'ensemble et sans budget global dûment approuvé à titre de repère, l'exercice d'approbation des contrats devient un geste qui perd son sens. D'ailleurs, un contrat de plus de 3,25 millions de dollars a été accordé à un fournisseur par l'UQAM sans que cette dernière et l'UQ se rendent compte qu'il n'avait jamais été autorisé par les instances de l'UQ.

263. Plus tard, en mars 2006, la direction de l'UQ a procédé, pour le compte du MELS, au versement de la subvention de 25 millions de dollars destinée au Complexe des sciences sans exiger un bilan quelconque de la part de l'université. Si elle l'avait fait, elle aurait été en mesure de constater les dépassements budgétaires et le manque à gagner quant au financement et cela aurait pu l'amener à s'inquiéter de la capacité de l'UQAM à financer un autre grand projet, comme celui de l'Îlot Voyageur.

264. Les circonstances entourant l'approbation du projet de l'Îlot Voyageur diffèrent de celles du Complexe des sciences car, dans le cas de l'Îlot, c'est l'ensemble du projet qui fait l'objet d'un seul contrat et qui est soumis pour approbation à l'assemblée des gouverneurs.

265. La direction de l'UQ a reçu la volumineuse documentation de l'UQAM une seule journée avant la date d'envoi des documents pour la réunion des gouverneurs de l'UQ prévue pour le 16 mars 2005. C'est d'ailleurs pourquoi ce projet a été uniquement présenté comme point d'information durant cette réunion et fera l'objet d'une approbation lors d'une autre réunion de l'assemblée des gouverneurs qu'il faut tenir rapidement, vu l'empressement exprimé par les représentants de l'UQAM pour les mêmes motifs discutables soulevés au CA. Une fois de plus, le contenu de la synthèse du dossier déposé à la réunion du 16 mars est une copie presque conforme à celui déposé à la réunion du CA. Cependant, compte tenu des délais et de l'importance du projet, la direction de l'UQ a invité des représentants de l'UQAM à assister aux réunions de l'assemblée des gouverneurs pour répondre à leurs questions.

266. Lors de la réunion du 16 mars, l'assemblée des gouverneurs s'interroge sur le montage juridique du projet et se montre intéressée à obtenir plus d'informations à ce propos. Une conférence téléphonique est organisée le 18 mars pour répondre à sa demande et à toute autre question portant sur les aspects techniques. Un seul membre de l'assemblée des gouverneurs participe à cette conférence avec les représentants de la direction de

l'UQAM et de l'UQ. Par la suite, lors de la réunion des gouverneurs tenue le 21 mars 2005, le projet de l'Îlot Voyageur est approuvé en présence d'à peine plus de la moitié des gouverneurs au moment d'une conférence téléphonique d'une durée de 15 minutes. La direction de l'UQ a recommandé positivement ce projet même si elle n'en a pas fait une analyse critique et documentée, laquelle aurait pu entre autres en soulever les risques. La manière qu'a eu l'instance ultime d'approbation selon la *Loi sur l'Université du Québec* d'autoriser un projet immobilier de plus de 300 millions de dollars est surprenante compte tenu du fait qu'il s'agit du plus important projet dans l'histoire de l'université et du plus inhabituel, si l'on considère la grande portion qui n'est pas destinée à l'enseignement.

267. Malgré l'importance du projet, son approbation à un stade d'avancement très embryonnaire et l'existence de dates butoirs pour se retirer à des moments clés, l'assemblée des gouverneurs n'a pas exigé d'obtenir un suivi de ce projet entre avril 2005 et décembre 2006.

268. L'assemblée des gouverneurs ne s'est pas non plus inquiétée de la croissance rapide de l'endettement de l'UQAM. D'après les procès-verbaux, elle a autorisé sans poser la moindre question chacune des augmentations de la marge de crédit jusqu'à 275 millions de dollars, tout en approuvant des budgets de fonctionnement déficitaires en 2005-2006 et en 2006-2007.

269. Mentionnons qu'en août 2005, la direction de l'UQ a montré certaines préoccupations par rapport au projet de l'Îlot Voyageur ; une rencontre avec le recteur et le vice-recteur de l'UQAM l'a rassurée. Au printemps 2006, la direction a demandé la réalisation d'une étude de rentabilité par un expert indépendant. En octobre 2006, lorsqu'elle a obtenu les résultats de cette étude montrant l'absence de rentabilité du projet, elle les a communiqués à la nouvelle vice-rectrice de l'UQAM. En janvier 2007, elle a mandaté un cabinet d'experts-comptables pour qu'il analyse entre autres la situation financière de l'UQAM en tenant compte des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.

270. Somme toute, en nous basant sur ce qui précède, nous pouvons conclure que l'assemblée des gouverneurs n'a pas rempli adéquatement son rôle d'approuver les projets immobiliers de l'UQAM sur la base d'une analyse rigoureuse réalisée par la direction de l'UQ et d'en faire un suivi efficient. Elle assume donc en partie la responsabilité des déboires financiers de l'UQAM, qui résultent de ses projets immobiliers.

271. Encore là, plusieurs facteurs peuvent expliquer selon nous pourquoi cette instance ne s'est pas acquittée de sa fonction première, c'est-à-dire celle de gardienne de la santé financière de sa constituante la plus importante et d'une utilisation appropriée des deniers publics.

272. Les paragraphes ci-dessous présentent par ordre d'importance ces facteurs.

273. Le premier est la relation du MELS avec chacune des constituantes de l'UQ. En effet, cette relation a évolué au cours des années. L'histoire de l'UQ est marquée par une graduelle décentralisation, chaque constituante traitant de plus en plus directement avec le MELS. À preuve, au début des années 2000, le MELS a signé directement avec les constituantes de l'UQ les contrats de performance, ce qui a ouvert la voie à un réinvestissement de sa part dans le monde universitaire. Chaque constituante, étant consciente de cette

évolution, bâtit peu à peu des relations directes avec le MELS. D'ailleurs, le président de l'UQ reconnaît ce fait lors de la réunion de l'assemblée des gouverneurs du 16 mars 2005. Selon le procès-verbal, il a alors confirmé aux membres que tous les recteurs sont très actifs quand il s'agit d'inciter le gouvernement à réinvestir dans les universités. Il a ajouté que chacune a ses propres demandes en matière de financement et que, en conséquence, elle fait ses requêtes au MELS.

274. Il est donc nécessaire de tenir compte de cette évolution pour comprendre pourquoi la direction de l'UQ et l'assemblée des gouverneurs ont respectivement recommandé et approuvé les projets immobiliers de l'UQAM, mais que leurs décisions n'ont eu aucune réelle valeur ajoutée.

275. Le second facteur se rapporte à la composition de l'assemblée des gouverneurs, ce qui devrait tempérer la sévérité de notre conclusion sur son travail. Dès le départ, pour une instance similaire à un CA, le fait d'être composée d'un maximum de 24 personnes peut être problématique. Ce grand nombre a pu influencer la perception de chaque membre de son importance, de la nécessité de participer aux réunions et de la portée des décisions. Ensuite, nous sommes d'avis que la composition même de l'assemblée des gouverneurs a rendu difficile l'exercice d'une bonne gouvernance à l'égard des projets immobiliers. D'une part, les membres externes (8) siègent en moins grand nombre que les membres internes (16). D'autre part, ces derniers, principalement les recteurs et les directeurs généraux des différents établissements du réseau de l'UQ, sont appelés à approuver des projets présentés par des pairs. Cette situation altère l'indépendance nécessaire pour faire preuve d'une pleine objectivité.

276. Il importe en plus de souligner que l'UQAM occupe une place particulière au sein de l'UQ; en effet, son envergure crée un déséquilibre dans ses rapports avec les autres universités du réseau. De surcroît, son statut d'université associée augmente son indépendance envers l'UQ. Les entrevues effectuées sur le sujet nous ont permis de constater le malaise qui existait et l'ambivalence dans laquelle se trouvaient les représentants de l'UQ quand il s'agissait de prendre des décisions à l'égard des projets de développement immobilier de l'UQAM. Nul doute, dans ce contexte, qu'interférer dans le déroulement de projets déjà approuvés par le CA était un exercice difficile, surtout pour un membre externe.

277. Le troisième facteur est relié à l'absence d'analyse critique et documentée des projets immobiliers de l'UQAM. Cette analyse aurait dû être menée par la direction de l'UQ afin d'appuyer l'assemblée des gouverneurs dans son travail à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM. Une telle absence peut s'expliquer par les pratiques habituelles adoptées pour l'examen des projets qui leur étaient soumis par les constituantes, pratiques qui reposent sur la confiance d'avoir le portrait juste de la situation. Dans ce contexte, la direction de l'UQ a pu être trompée par les informations inexactes ou confondantes qui lui ont été communiquées par le recteur et le vice-recteur de l'UQAM.

278. Enfin, le dernier facteur est l'absence de respect dont ont fait preuve les représentants de l'UQAM envers les instances de l'UQ. Ironiquement, on peut lire dans le procès-verbal de la réunion de l'assemblée des gouverneurs du 16 mars 2005 que le recteur de l'UQAM n'avait pas l'intention de bousculer les membres dans le dossier de l'Îlot Voyageur. Cependant, il leur a demandé d'approuver le projet à moins d'une semaine d'avis, sous prétexte de l'expiration d'une option d'achat qui avait pourtant fait l'objet de renouvellement dans le passé.

279. Pareil manque de respect est apparent également dans un courriel échangé par des membres de la direction de l'UQAM où une question posée par un gouverneur de l'UQ a été traitée de façon insolente. Cette question, qui portait sur l'analyse des risques associés au projet de l'Îlot Voyageur, était pourtant très pertinente.

280. À notre avis, les événements liés aux déboires financiers de l'UQAM invitent l'UQ à clarifier le rôle et les fonctions des instances de l'UQ (assemblée des gouverneurs et CE) par rapport à ceux des CA des universités constituantes quant à ce qui touche les aspects financiers et les projets immobiliers soumis à leur analyse et à leur approbation.

Ministères

281. L'un des objets de cette vérification est de déterminer les principaux facteurs responsables des pertes de l'UQAM, ce qui nous a conduits à analyser le rôle des deux ministères concernés par ces projets, soit le MELS et le ministère des Finances du Québec.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

282. Les travaux nécessaires à la définition des principaux facteurs responsables des pertes associées aux deux projets immobiliers de l'UQAM nous amènent à nous poser les deux questions suivantes concernant le rôle exercé par le MELS à leur égard :

- La pratique d'attribution des subventions du MELS aux universités pour leurs projets immobiliers peut-elle avoir influencé la direction de l'UQAM, son CA et les instances de l'UQ à mettre en branle les deux projets sans qu'un montant précis de financement gouvernemental soit garanti?
- Le MELS aurait-il pu empêcher ou limiter les déboires financiers de l'UQAM résultant de ses projets immobiliers compte tenu des informations dont [il] pouvait disposer?

283. Pour répondre à ces questions, il est important de bien cerner les responsabilités du MELS dans le contexte plus précis des projets immobiliers des universités liés à l'enseignement et du respect des principes de saine gestion des deniers publics. À notre avis, ces responsabilités se traduisent de la manière suivante :

Pour les projets immobiliers subventionnés en partie ou en totalité par l'État, le MELS doit :

- assurer une analyse rigoureuse des besoins immobiliers des universités basée sur des critères pertinents et prévisibles ;
- accorder, en fonction de cette analyse et des orientations gouvernementales en vigueur, son aide financière aux projets qui répondent aux besoins les plus prioritaires, si les ressources financières disponibles ne sont pas suffisantes pour combler les besoins qu'il a déterminés ;
- accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers sélectionnés afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier, puisque ces projets exigent des deniers publics.

Pour tous les projets immobiliers réalisés par les universités, qu'ils soient autofinancés ou subventionnés par l'État, le MELS doit :

- s'assurer que les universités ont la capacité financière de réaliser leurs projets immobiliers et de mener par la suite les activités associées à ces projets sans mettre en péril leurs activités d'enseignement et de recherche.

Pratique d'attribution des subventions pour les immobilisations

284. L'utilisation d'une méthode d'évaluation structurée des besoins en immobilisations des universités et de sélection des projets s'inscrit dans les deux premières responsabilités du MELS à l'égard des projets immobiliers destinés à l'enseignement requérant l'aide de l'État.

285. Pour ce qui est de la première responsabilité, comme nous l'avons décrit dans la section Vue d'ensemble, le MELS dispose d'une méthode pour estimer les déficits de superficies des universités. Cette méthode permet d'évaluer les besoins en fonction des prévisions afférentes au nombre d'étudiants, au type et au niveau d'études ainsi qu'à la discipline étudiée ou au domaine de recherche. Il y a un déficit quand les besoins de superficies évalués sont supérieurs aux superficies admissibles reconnues par le MELS. D'autre part, celui-ci dispose aussi de données sur les superficies en location de chaque université.

286. Les déficits de superficies estimés par le MELS sont basés sur les prévisions de l'évolution de la clientèle universitaire ; ils sont présentés à l'annexe 4. Celle-ci montre que l'UQAM a eu un déficit de superficies variant de 7,6 à 11,6 p. cent entre 2003-2004 et 2006-2007 ; elle se situait alors au quatrième rang des universités ayant un déficit de superficies. Les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur visaient d'ailleurs à combler une partie de son déficit. Notons que certaines universités n'ont aucun déficit de superficies ; en fait, selon cette méthode, elles sont plutôt en excédent.

287. En ce qui a trait à la deuxième responsabilité, le MELS n'a pas de stratégie structurée permettant de prioriser les nouveaux projets susceptibles de bénéficier de son aide et d'établir le niveau de celle-ci ; par conséquent, les universités ne peuvent prévoir si leurs projets vont être acceptés et combien d'argent sera versé. En effet, ce n'est que depuis 2007 que le MELS dispose des projets quinquennaux d'investissements des universités ; auparavant, il examinait à la pièce leurs projets comme ils se présentaient.

288. D'autre part, il n'existe pas de grille contenant les critères de sélection des projets et leur poids relatif. L'importance des déficits de superficies pour une université pourrait être un de ces critères, mais une université peut recevoir une subvention même si elle n'a pas de déficit de superficies à combler. D'autres critères peuvent motiver la sélection de projets, comme la proportion des superficies en location par rapport à celles en propriété. Toutefois, aucune analyse ne permet de comparer les critères entre eux ou de les pondérer lorsque l'on choisit un projet plutôt qu'un autre. La difficulté à cerner les critères de sélection des projets pour lesquels le MELS accorde son aide est aussi accentuée par le fait qu'un projet immobilier peut recevoir de l'aide après son lancement même si, au départ, son financement ne supposait aucune aide financière de la part de l'État.

289. L'importance de l'aide accordée pour un projet bénéficiant de l'appui du MELS ne repose pas non plus sur un calcul documenté, connu de tous ou facile à déduire. Certes, la capacité financière de l'État, tout comme d'autres apports externes telles les donations, influence l'importance de l'aide qu'il peut apporter. Cependant, des critères, comme la proportion de mètres carrés reconnus dans le projet et diminuant le déficit de superficies de l'université, un pourcentage fixe des coûts totaux ou l'ampleur des superficies en location, pourraient être pris en compte selon une méthode connue de tous. Or, ce n'est pas le cas actuellement.

290. Une stratégie structurée pour la sélection des projets et l'établissement des montants d'aide permettrait entre autres de répondre aux questions suivantes :

- Pourquoi le projet du Complexe des sciences a-t-il reçu 25 millions de dollars de subventions plutôt que 10 ou 40 millions? Pourquoi le recteur espérait-il recevoir 46,6 millions de plus selon les données présentées au CA en mai 2006?
- Pourquoi ce projet a-t-il reçu 25millions de dollars, alors qu'un autre projet, entrepris dans la même ville pendant la même période de temps, a obtenu un montant différent?
- Pourquoi les instances de l'UQAM ont-elles cru en la possibilité de recevoir 75 millions de dollars pour le projet de l'Îlot Voyageur, soit les coûts totaux du pavillon institutionnel?
- Dans un autre ordre d'idées, pourquoi une université sans déficit de superficies a-t-elle touché une subvention pour un projet à proximité d'une autre université en excédent de superficies?

291. Ainsi, à notre avis, la pratique d'attribution des subventions du MELS aux universités a pu susciter la confusion chez les instances de l'UQAM au sujet de l'importance du montant attendu de ce ministère pour les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Cependant, cette situation n'excuse pas leur insouciance, qui s'est manifestée par leur décision d'aller de l'avant en l'absence d'une confirmation du montant de la subvention. Elle ne peut pas non plus servir à justifier leur omission d'évaluer rigoureusement l'impact des projets sur la situation financière de l'université dans l'éventualité où l'UQAM n'obtiendrait pas toute l'aide attendue.

Suivi des projets immobiliers

292. Pour assurer une saine gestion des deniers publics, le MELS doit accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers liés à l'enseignement bénéficiant de subventions afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier. Cet accompagnement, qui devrait tenir compte de l'importance du projet concerné et des sommes accordées par le MELS, peut prendre diverses formes. Le ministère nous a affirmé qu'il y avait, jusqu'en 1997, un tel accompagnement. En effet, il avait adopté une procédure d'approbation aux principales étapes des projets de développement immobilier pour lesquels on requérait son aide : concept, plans et devis préliminaires ; plans et devis définitifs ; ouverture des soumissions ; exécution des travaux. Cette procédure, si elle n'avait pas été abandonnée et si elle avait été appliquée rigoureusement, aurait possiblement permis au MELS de travailler plus rapidement en collaboration avec l'UQAM pour ses deux projets immobiliers. Cela aurait été salutaire, compte tenu de la gestion fortement déficiente de ces projets, que nous avons abondamment démontrée dans les pages précédentes de notre rapport.

293. En réaction aux événements récents, le ministère a décidé de réinstaurer une nouvelle forme d'accompagnement à partir de 2007. Il s'agit d'un protocole d'entente avec les universités pour tous les projets immobiliers subventionnés et le suivi de ceux-ci. Dorénavant, l'université subventionnée doit, entre autres :

- obtenir l'autorisation du ministère à la fin de certaines étapes, dont celles afférentes au projet préliminaire, à l'appel d'offres et à la négociation des contrats, pour toute modification quant aux superficies, aux coûts ou au financement liés au projet ;
- transmettre au ministère, en cours d'exécution, les certificats de paiement ;
- faire parvenir au ministère, à la fin des travaux, un rapport financier approuvé par le CA et un certificat de fin des travaux délivré par l'architecte.

Suivi de la situation financière

294. Un suivi adéquat de la situation financière de chaque université permettrait également au MELS d'agir rapidement s'il croit qu'un projet immobilier, subventionné ou non, met en péril la capacité de l'université de fournir les activités d'enseignement et de recherche que l'État attend de celle-ci.

295. Nos travaux se rapportant au suivi effectué par le MELS à cet égard montrent des déficiences importantes.

296. En effet, le MELS n'effectue pas d'analyse réelle de l'évolution de l'endettement ou des engagements financiers propres à chaque université. Il n'évalue pas si cet endettement peut influencer de manière significative la marge de manœuvre financière de l'université. En vertu des règles budgétaires, les établissements déficitaires doivent prendre les mesures nécessaires au rétablissement de leur équilibre financier. C'est par le seul mécanisme de la subvention conditionnelle que le MELS incite chaque établissement à contrôler sa situation financière. Ainsi, l'attribution d'une partie de la subvention de fonctionnement est tributaire des actions accomplies pour résorber le déficit.

297. Ce processus de surveillance de la situation financière des universités par le MELS n'a pas permis de prévoir les difficultés résultant des projets immobiliers de l'UQAM. De fait, il comporte des lacunes importantes, dont les suivantes :

- Il ne tient pas compte de l'importance de l'endettement accumulé par l'université ni de celle de ses engagements financiers futurs. Le MELS n'a donc pu prévoir les incidences de ces deux éléments sur la situation financière de l'UQAM si les prévisions de cette dernière relatives au financement ou à la rentabilité de ses projets ne se confirmaient pas.
- Il repose seulement sur le montant du surplus ou du déficit du fonds de fonctionnement ; il ne prend donc pas en compte la situation des autres fonds, tel le fonds des immobilisations. De plus, rappelons ici les déficiences importantes que nous avons soulevées dans notre rapport portant sur l'impact des pertes sur la situation financière de l'UQAM. Nous avions alors démontré que ce montant pouvait être influencé, parfois arbitrairement, par les transferts entre les fonds.

298. Une analyse rigoureuse de la situation financière des universités exige que l'on tire parti de toute l'information qui les concerne. Dans le cas de l'UQAM, une telle analyse aurait permis au MELS de constater, dès la fin de 2005 ou au tout début de 2006, que la situation financière de l'université se détériorait de façon significative en raison de ses projets immobiliers. De plus, il se serait aperçu que, dans la perspective où les hypothèses de rentabilité, de coûts et de financement ne se confirmaient pas comme prévu, l'université mettrait en danger sa capacité de faire face à ses obligations.

299. Pour faire cette analyse, plusieurs informations sur la situation financière de l'UQAM étaient disponibles. D'abord, selon ses propres règles, le MELS avait obtenu les renseignements suivants :

- En juin de chaque année, il reçoit de l'UQ les budgets de fonctionnement de l'exercice courant. Donc, en juin 2005, il disposait des prévisions de l'UQAM selon lesquelles elle anticipait un déficit de 9,4 millions de dollars pour son fonds de fonctionnement sans restriction pour l'année commençant le 1er juin 2005.
- À tous les automnes, il reçoit le rapport financier de chaque université. Dans ce document, on trouve entre autres toute l'information sur l'endettement de chacune. Donc, en novembre 2005, le MELS savait que le solde de la dette obligataire de l'UQAM s'élevait à 150 millions de dollars et que les liquidités disponibles à la suite de cette émission d'obligations avaient toutes été utilisées. De plus, il connaissait également le montant des revenus de l'UQAM et de ses surplus antérieurs par les états financiers des autres années.

300. Ensuite, il avait en main depuis mars 2005 l'étude de rentabilité du cabinet externe sur le projet de l'Îlot Voyageur. Même si les hypothèses utilisées pour le calcul de la rentabilité sont trop optimistes, cette étude montre les engagements financiers substantiels que compte prendre l'UQAM dans ce projet. Elle présente également l'importance des déficits de trésorerie occasionnés par des composantes du projet, déficits qui s'alourdiront si certaines hypothèses ne se confirment pas.

301. Notons également que les procès-verbaux du CA, auxquels le MELS pouvait avoir accès sur demande, faisaient état d'une augmentation du seuil de la marge de crédit autorisée pour l'exercice débutant en juin 2005 ; ce seuil atteignait alors 175 millions de dollars.

302. Un meilleur suivi de la situation financière de l'UQAM et de celle des autres universités devrait comprendre des ratios financiers ou des analyses prospectives de leur situation financière, comme les suivis faits par les agences de notation de crédit, ce que nous décrivons ci-dessous. Rappelons aussi l'exemple cité précédemment dans lequel une université fait usage de ratios financiers pour suivre son endettement, comme l'importance de l'actif net par rapport à la dette, la couverture des intérêts. Une entente entre le MELS et le ministère des Finances visant à ce que ce dernier lui transmette toutes les analyses des agences de notation de crédit concernant les universités lui permettrait aussi d'assurer un meilleur suivi de leur situation financière.

303. De fait, si l'on avait analysé l'importance de l'endettement de l'UQAM résultant de ses projets immobiliers ou si l'on avait simulé l'évolution probable de sa situation en cas de non-respect des hypothèses de rentabilité ou de financement de ses projets, on aurait pu constater l'ampleur de l'endettement présent et à venir et prévoir la détérioration de sa situation financière. La prise de connaissance des informations contenues dans les analyses des agences de notation de crédit aurait mené aux mêmes constats.

304. En effet, les agences de notation de crédit ont, quant à elles, remarqué la détérioration importante de la situation financière de l'UQAM résultant particulièrement de son projet de l'Îlot Voyageur. Le 20 décembre 2005, une première agence fournit dans un communiqué de presse les informations suivantes :

- La cote de crédit de l'UQAM est mise sous examen selon une perspective négative à cause de la probabilité élevée qu'elle entreprenne la construction de toutes les composantes du projet de l'Îlot Voyageur.
- Quoique l'université s'attende à recevoir une subvention permettant de couvrir la totalité des coûts du pavillon institutionnel et à encaisser des revenus commerciaux des autres composantes, ces sommes ne suffiront pas à supporter les coûts supplémentaires liés au service de la dette à moyen terme, ce qui fera pression sur les résultats consolidés de l'UQAM.
- Les obligations financières additionnelles de l'UQAM feront gonfler sa dette par étudiant ; elle deviendra ainsi la deuxième université dont la dette est la plus élevée parmi celles faisant l'objet d'une évaluation par l'agence.

305. Une seconde agence émet un communiqué de presse le 17 janvier 2006 dans lequel on trouve les informations suivantes :

- La cote de crédit de l'UQAM est mise sous examen pour une possible dévaluation.
- Compte tenu du grand impact potentiel que le financement du projet pourrait avoir sur la situation financière de l'UQAM et sur ses activités, la revue peut entraîner une dévaluation de plus d'un échelon.
- Les obligations financières de l'université s'accroîtront de manière importante et feront plus que doubler le fardeau de la dette de celle-ci. La dette par étudiant augmentera de 7 397 à 17 366 dollars et le pourcentage de la dette par rapport aux revenus passera de 55 à 131 p. cent. Ces ratios sont les plus élevés parmi presque toutes les universités pour lesquelles une notation de crédit est établie au Canada.
- L'université s'appuie largement sur sa marge de crédit et n'a que peu de réserves, ce qui lui accorde une mince marge de manœuvre pour les contingences.
- La cote de crédit actuelle de l'UQAM, comme celle d'une autre université québécoise évaluée par l'agence, tient compte de la probabilité élevée qu'il y ait un soutien extraordinaire de la province afin de prévenir tout défaut de la part de l'UQAM.

306. Après avoir terminé leur examen, les deux agences de notation ont décidé quelques semaines plus tard d'abaisser d'un échelon la cote de crédit qu'elles attribuaient à l'UQAM. L'une d'entre elles a fait remarquer, dans son communiqué du 8 février 2006, que les revenus de location attendus du projet de l'Îlot Voyageur n'étaient pas suffisants pour couvrir pendant plusieurs années les paiements de loyers dus par l'UQAM et qu'un financement additionnel était probablement nécessaire. À la même date, l'autre agence a souligné dans un communiqué que l'UQAM avait connu un déficit de fonctionnement en 2004-2005, qu'elle en anticipait un de 14,4 millions de dollars pour 2005-2006 et qu'elle examinait diverses options pour le manque à gagner de 2006-2007. Une analyse sérieuse de ces informations, jumelées à celles déjà disponibles au MELS, aurait pu permettre de cerner certaines des difficultés à venir de l'UQAM quant à sa situation financière.

307. Par ailleurs, le procès-verbal de la réunion de l'assemblée des gouverneurs, qui s'est tenue le 21 mars 2005, mentionne que l'UQAM a déjà rencontré un représentant du MELS pour discuter du projet de l'Îlot Voyageur et que celui-ci s'est engagé à faire rapport de ses demandes aux instances supérieures du ministère.

308. Deux notes internes produites par le MELS le 13 mai et le 22 juin 2005 ainsi que l'analyse menée en août 2005 dans le cadre du *Plan quinquennal d'investissements universitaires 2005-2010* traduisent les réticences et certaines préoccupations du ministère à l'égard du projet de l'Îlot Voyageur. Voici ce qu'on trouve à ce sujet :

- L'UQAM demande une contribution de 75 millions de dollars au MELS pour le pavillon institutionnel inclus dans ce projet.
- L'information disponible sur le projet de l'Îlot Voyageur conduit à émettre de sérieuses réserves sur les modalités de réalisation du projet, la rentabilité de celui-ci et la pertinence de certains volets.
- Le rendement financier attendu des différentes composantes commerciales du projet est inférieur au rendement demandé sur le marché selon l'analyse du cabinet externe. On peut donc en conclure que l'UQAM se place en situation de risque très élevé par rapport au marché privé et paie possiblement trop cher les actifs qu'elle veut acquérir.
- Selon l'analyse du cabinet externe, la plupart des risques financiers et d'exploitation, y compris les risques relatifs aux coûts de construction, sont pour l'UQAM. De plus, cette dernière ne dispose pas des liquidités nécessaires et de la capacité d'emprunter des fonds additionnels pour le financement d'une portion du projet; cependant, elle s'engage pour 30 ans à des débours considérables qui sont au moins équivalents au remboursement d'une dette hypothécaire.
- Le MELS s'interroge sur la responsabilité qui pourrait lui être attribuée en cas de défaut de paiement de la part de l'UQAM.

309. Dans deux de ces documents, on indique que le MELS n'a pas le pouvoir légal d'intervenir dans le développement immobilier des universités, mais ni la nature des interventions ni les autres possibilités qui s'offrent à lui ne sont précisées.

310. Somme toute, le MELS n'a pas tenu compte des indices émanant de diverses sources, tant internes qu'externes, qui révélaient une détérioration importante de la situation financière de l'université résultant notamment du projet de l'Îlot Voyageur. Si son processus de suivi avait été plus rigoureux, le MELS aurait pu déceler, dès la fin de 2005 ou au tout début de 2006, certaines difficultés à venir et sensibiliser l'université à l'importance d'une gestion plus serrée du projet de l'Îlot Voyageur. Pareille action était d'autant plus justifiée que l'UQAM requérait une subvention de 75 millions de dollars de sa part. Sa démarche, alors que le projet en était à ses premières étapes de réalisation, aurait pu aussi servir à rappeler aux instances de l'UQAM et de l'UQ l'importance de l'endettement qui en découlait et de le limiter.

311. Enfin, il est nécessaire de prendre en considération entre autres les circonstances suivantes dans l'analyse du rôle du MELS à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM :

- Les dirigeants de l'université impliqués dans ces projets ont fait preuve d'un manque flagrant de transparence à l'égard du MELS de qui ils espéraient pourtant recevoir des fonds :
  - Le MELS a appris l'existence du projet de l'Îlot Voyageur par les médias en mars 2005 alors qu'une entente initiale entre l'UQAM et le promoteur avait été signée en décembre 2004.
  - Comment aussi interpréter différemment la lettre du 17 mai 2006 du vice-recteur au MELS avec son contenu trompeur? Le MELS pose alors des questions au vice-recteur sur le projet de l'Îlot Voyageur. Ce dernier répond dans cette lettre que les

risques sont nuls quant aux portions du projet en propriété. Il confirme aussi que l'université n'utilisera aucune somme provenant du budget de fonctionnement pour financer le projet de l'Îlot Voyageur. Selon le vice-recteur, l'inverse est même prévu à long terme. Ainsi, comme le CA et les instances de l'UQ, le MELS a obtenu des réponses d'un représentant de l'UQAM selon lesquelles tout allait comme prévu, alors que les dirigeants de l'université savaient à ce moment que le bail du terminus était déficitaire, que l'immeuble de bureaux créait un déficit et que la CUIM n'avait pas encore confirmé sa participation dans les résidences.

- Ce n'est qu'à compter de 2002-2003 que les universités ont pris l'initiative d'emprunter substantiellement pour des projets immobiliers. Auparavant, les emprunts universitaires faisaient tous l'objet d'un engagement préliminaire du MELS afin de couvrir en partie ou en totalité le service de la dette découlant de ces emprunts. Le MELS a donc fait face, à compter de cette période, à de nouvelles pratiques universitaires qui exigent un suivi de leur situation financière plus serré que celui demandé par les anciennes pratiques. La méthode de suivi du MELS n'a pas été adaptée à cette époque pour tenir compte de ce nouveau contexte.
- Le projet de l'Îlot Voyageur est autant par son envergure financière que par sa portion majoritairement commerciale un projet immobilier atypique dans le monde universitaire au Québec. Un autre projet en cours actuellement peut avoir cette caractéristique. La nature des liens entre le MELS et les universités quant à la reddition de comptes attendue de ces dernières par le ministère est à préciser pour ce type de projets.

312. Le MELS joue maintenant un rôle plus actif dans la détermination des situations à risque. Après les déboires de l'UQAM, il est intervenu pour s'assurer de la bonne gouvernance d'autres projets immobiliers d'envergure. Par exemple, il a clairement informé un établissement universitaire de certaines exigences en vue de l'attribution d'un soutien financier, dont les suivantes :

- L'université accepte de soumettre à l'approbation du gouvernement le mécanisme de vente des terrains en surplus et d'affecter le produit de la vente de ces terrains au financement des nouveaux édifices.
- Les différents paliers gouvernementaux concernés consentent à contribuer financièrement au projet.
- Les partenaires sont d'accord pour que la contribution éventuelle du gouvernement exige au préalable que soit analysé et retenu, lorsque c'est pertinent, le mode de réalisation en partenariat public-privé.

313. Entre autres, il a aussi demandé à l'université en cause de réévaluer le mode de gouvernance prévu afin que celui qui sera retenu assure une gestion optimale du projet, en particulier en ce qui touche la gestion des risques, le contrôle et le suivi des coûts.

314. Tant l'intérêt général qu'une juste utilisation des fonds publics peuvent motiver une telle demande de la part du MELS.

Ministère des Finances du Québec

315. Nous nous sommes intéressés, dans nos travaux, au rôle du ministère des Finances du Québec à l'égard des universités.

316. D'entrée de jeu, il est important de rappeler certaines responsabilités de ce ministère. La loi confère entre autres à ce dernier la responsabilité de gérer la dette publique et les équilibres financiers de l'État. Il a le pouvoir de surveiller, de contrôler et de gérer tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité. La loi ne lui donne cependant pas de pouvoir particulier en ce qui a trait aux universités.

317. La situation financière des universités peut avoir des répercussions sur la gestion de la dette de l'État et ses équilibres financiers. En effet, les universités québécoises ne sont pas financièrement parfaitement autonomes par rapport au gouvernement. Les trois facteurs principaux suivants expliquent cette dépendance :

- Une portion significative des revenus des universités provient du gouvernement du Québec.
- Les conditions de crédit obtenues par les universités sur les marchés financiers sont en étroite relation avec celles des autres organismes du secteur public québécois.
- Le gouvernement peut faire des gestes visant à rétablir la situation dans l'éventualité où les universités auraient des difficultés à respecter leurs engagements financiers. L'annonce que le gouvernement tiendra l'UQAM indemne des conséquences financières du projet de l'Îlot Voyageur en est un exemple concret.

318. Nous avons examiné les actions accomplies par le ministère des Finances en ce qui concerne les projets immobiliers de l'UQAM. En effet, nous voulions nous assurer qu'il s'est acquitté de ses responsabilités à l'égard de la gestion de la dette publique et du suivi des équilibres financiers de l'État.

319. D'abord, relativement à la gestion de la dette publique, le ministère des Finances a accompagné l'UQAM au début de ses démarches sur les marchés financiers dans le cadre de l'émission des obligations de 150 millions de dollars en janvier 2004. Il s'agissait de la première émission dans l'histoire de cette université.

320. Dans le cas du projet de l'Îlot Voyageur, les représentants du ministère des Finances n'ont pas été impliqués dans le montage financier entre l'UQAM et son partenaire, en particulier dans le financement à long terme de 269 millions de dollars. Le ministère des Finances a confirmé avoir appris en juin 2005 qu'une transaction était en préparation, alors qu'une rumeur courait sur les marchés financiers à ce sujet. En janvier 2006, il a eu une conférence téléphonique avec la principale institution financière impliquée dans la transaction pour bien comprendre ce qui se préparait. Le ministère des Finances nous a expliqué que, quelques jours avant l'émission des obligations, il a observé une certaine perturbation sur le marché, ce qui a justifié son choix de racheter la totalité du financement de 269 millions de dollars. Il a affirmé avoir agi ainsi pour éviter une hausse des coûts d'emprunt futurs du gouvernement et de l'ensemble du secteur public du Québec. Un expert interrogé à ce sujet a fait valoir que le ministère des Finances a voulu éviter de voir le taux d'intérêt grimper jusqu'à ce que l'on soit capable de vendre les obligations, ce qui aurait entraîné des coûts additionnels pour tout éventuel emprunteur du secteur public venant par la suite.

321. Par ailleurs, entre mars 2007 et avril 2008, le ministère des Finances a racheté graduellement sur le marché secondaire la majorité de l'émission d'obligations de 150 millions de dollars de l'UQAM réalisée en 2004. Le ministère a expliqué une fois de plus que

les rachats ont été effectués en vue d'éviter que les conséquences néfastes du projet de l'Îlot Voyageur sur la situation financière de l'UQAM ne se traduisent par une chute de la valeur des obligations. Cette situation aurait nui autant à la réputation de l'UQAM qu'à celle de l'ensemble du secteur public québécois sur les marchés financiers.

322. À notre avis, le ministère des Finances a agi correctement en faisant l'acquisition de ces obligations. Si l'on considère les difficultés actuelles des projets immobiliers de l'UQAM, le rachat des obligations a permis de stabiliser le marché et a réduit le nombre de détenteurs, ce qui est indiqué dans un contexte juridique litigieux.

323. Les prix qu'il a payés pour les obligations de l'UQAM et le fait qu'il est le seul détenteur du financement mis en place par le partenaire de celle-ci pendant la période d'incertitude dont fait actuellement l'objet le projet de l'Îlot Voyageur appuient aussi notre opinion.

324. Comme nous l'avons décrit précédemment, les agences de notation ont lancé des signaux clairs quant à la détérioration importante de la situation financière de l'UQAM. Le ministère des Finances, qui a accès aux communiqués ou aux rapports de ces agences, ne les a pas transmis au MELS, car il n'existe pas d'entente entre eux à cet effet. Par ailleurs, plusieurs informations provenant des agences sont de nature publique, donc accessibles à toute partie intéressée.

325. À la suite d'une réflexion entreprise en décembre 2005, le ministère des Finances a pris des mesures pour améliorer l'encadrement financier des organismes publics, plus particulièrement des établissements universitaires. Il a élaboré le projet de loi n° 44, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*. Quand celle-ci sera en application, le ministère des Finances autorisera la nature, les conditions et les modalités des emprunts ou des engagements financiers qui doivent être effectués par les établissements universitaires. Le projet de loi a été sanctionné le 21 décembre 2007 et les dispositions de la loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

Situation financière et plan de retour à l'équilibre budgétaire

326. Dans notre rapport de novembre 2007, nous avons indiqué que, depuis l'automne 2006, l'UQAM avait entrepris plusieurs démarches pour tenter de redresser sa situation financière et qu'une entente était intervenue entre le gouvernement du Québec, l'UQ et l'UQAM en septembre 2007 sur la démarche à accomplir pour la préparation d'un nouveau plan de retour à l'équilibre budgétaire, et ce, sans compromettre sa mission. L'exercice s'avère long et ardu : l'UQAM éprouve des difficultés à faire face à son engagement de produire un tel plan à la convenance de tous les intervenants.

327. Malgré l'échéance du 30 novembre 2007, l'UQAM a déposé un plan de redressement au CA au début de mars 2008, donc avec un retard de trois mois sur l'échéancier initial. Elle explique entre autres ce retard par le besoin d'effectuer des analyses plus approfondies sur les mesures proposées ainsi que par la nécessité de faire valider les orientations figurant dans ce plan par la nouvelle direction.

328. Sur un horizon de cinq ans, les mesures de redressement proposées par l'UQAM représentent 123 millions de dollars. Plusieurs des mesures comportent cependant un degré d'incertitude élevé quant à leur mise en œuvre puisqu'elles dépendent par exemple

de diverses négociations avec les syndicats et les associations. En date d'aujourd'hui, l'UQAM tente de mettre en place les contrôles nécessaires pour pouvoir faire un suivi satisfaisant de ces mesures et ainsi s'assurer de leur application.

329. En septembre 2007, le sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a précisé que le gouvernement tiendra l'UQAM indemne des conséquences financières liées au projet de l'Îlot Voyageur, une fois la restructuration de ce projet terminée à la satisfaction du gouvernement. Si l'on considère ce fait comme acquis et si toutes les mesures particulières sont appliquées, auxquelles s'ajoutent des objectifs d'augmentation de revenus et d'économies additionnelles de 11 millions, le déficit annuel sera, selon l'UQAM, d'environ 24 millions de dollars à la fin de l'exercice 2011-2012 et le déficit cumulé, de quelque 168 millions de dollars. N'ayant toujours pas réussi à combler le déficit annuel prévu, l'UQAM examine maintenant d'autres possibilités.

330. À la date de notre rapport, l'UQ et le MELS étaient en processus de validation du contenu du plan déposé par l'UQAM au début du mois de mars 2008. Aucun plan de retour à l'équilibre budgétaire n'a encore été soumis au comité de sages. Nommés par la ministre, les membres de ce comité lui adresseront leurs recommandations quant aux suites à donner aux propositions de l'UQAM, de l'UQ et du MELS sans que cela compromette la mission de l'université.

331. À l'automne 2007, le MELS a accepté de verser à l'UQAM une avance de 20 millions sur les 28,6 millions de dollars constituant la subvention conditionnelle de 2005-2006. Toutefois, le solde de celle-ci et la subvention conditionnelle de 2006-2007, soit 28,4 millions de dollars, ne lui seront versés qu'au moment de l'acceptation du plan de retour à l'équilibre budgétaire par le gouvernement.

332. Selon les données disponibles au moment de notre rapport, la marge de crédit autorisée de 275 millions de dollars est suffisante pour permettre à l'UQAM de s'acquitter de ses obligations jusqu'en janvier 2009.

333. Notons que, faute d'un plan de retour à l'équilibre, l'assemblée des gouverneurs n'a pas autorisé le budget 2007-2008 de l'UQAM en mai 2007. Elle a plutôt autorisé l'UQAM à dépenser sur la base de budgets provisoires d'abord pour la période de juin à septembre 2007, ensuite pour celle d'octobre 2007 à février 2008, et enfin pour celle de mars à mai 2008.

334. Dans notre précédent rapport, nous avons mentionné que le gouvernement tiendrait l'UQAM indemne des conséquences financières liées au projet de l'Îlot Voyageur. À la date de publication de ce deuxième rapport, l'UQAM assume toujours les frais afférents à ce projet, incluant les coûts du financement.

335. Toutes ces complications dans l'exercice de la gestion de l'université démontrent la gravité de la situation et l'urgence d'agir. Nous réitérons notre invitation à tous les intervenants liés à l'UQAM, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

Conclusion

336. La partie II de notre rapport concernant la vérification particulière menée auprès de l'UQAM a pour objet de présenter les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées par les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.

337. Nos travaux de vérification révèlent que ces pertes n'ont pu être évitées à cause des trois grands facteurs suivants :

- Une mauvaise gestion des projets par le recteur de l'UQAM. Celui-ci a notamment proposé ces projets sans se soucier d'obtenir les garanties suffisantes quant à leur financement et une analyse sérieuse de leur rentabilité. Il en a confié la réalisation à deux gestionnaires, le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives et le directeur des investissements (DI), qui n'ont pas rempli adéquatement leur rôle. Ni le recteur ni ces deux gestionnaires ne se sont préoccupés de l'impact de ces projets sur la situation financière de leur université.
- Une attitude irrespectueuse de la part du recteur, du vice-recteur et du DI à l'égard des instances de l'UQAM, de l'UQ et du MELS. Ceux-ci ont manqué de transparence et ont fourni une information incomplète et souvent inexacte à ces instances ; ils les ont aussi pressés pour obtenir des décisions rapides ou encore ils les ont mis devant des faits accomplis. Ce comportement a certainement réduit la capacité des instances à jouer pleinement leur rôle.
- Une gouvernance déficiente par le conseil d'administration (CA) de l'UQAM et son comité de vérification, l'assemblée des gouverneurs et le MELS. Ces instances n'ont pas rempli adéquatement leurs responsabilités, ce qui ne leur a pas permis d'empêcher ou de limiter les déboires financiers découlant des projets immobiliers soumis par le recteur.

338. Nous résumons ici les éléments que nous avons décrits plus en détail dans les pages précédentes et qui appuient cette conclusion.

Premier facteur
Une mauvaise gestion des projets immobiliers par le recteur et deux gestionnaires de l'UQAM

339. Il était de la responsabilité première du recteur de proposer des projets bien définis accompagnés d'un plan de financement crédible et d'une analyse sérieuse de leur rentabilité, de s'assurer de la capacité financière de l'université de les réaliser et d'en faire un suivi approprié. Il devait aussi s'assurer d'en confier la réalisation à une équipe de gestionnaires compétents en tenant compte de l'envergure des projets et des rôles qu'il leur attribuait.

340. Le recteur n'a pas agi en respect de ces responsabilités :

- Il a pris la décision de proposer pour approbation au CA ou de réaliser, au gré des occasions, des projets immobiliers qui ne découlent pas d'un plan directeur immobilier s'inscrivant dans un plan stratégique, tous deux dûment approuvés par le CA.
- Il n'a pas doté les projets immobiliers d'un plan de financement crédible quant aux subventions prévues des autorités et aux hypothèses de rentabilité.

- Il n'a pas mis en place de structure de gestion de projet adaptée à l'ampleur et à la complexité de ceux-ci ni confié leur réalisation à des gestionnaires ayant toutes les compétences nécessaires pour remplir les rôles qui leur étaient attribués et en assurer un suivi rigoureux.
- Il a pris des décisions sans se soucier de leurs conséquences sur la situation financière précaire de l'UQAM et sans toujours demander les approbations requises au CA.

341. Le vice-recteur et le DI avaient des rôles importants dans la gestion des projets immobiliers soumis par le recteur. Ils n'ont pas rempli adéquatement leur rôle respectif.

342. Le vice-recteur n'a pas joué son rôle de premier gardien de la santé financière de l'UQAM :

- Il ne s'est pas assuré de la capacité financière de l'université à faire face à ses engagements si les subventions attendues n'étaient pas reçues et si les hypothèses de coûts et de revenus ne se réalisaient pas.
- Il n'a pas analysé la rigueur des données financières obtenues par le DI pour le suivi des coûts des projets.
- Il n'a pas effectué d'analyse rigoureuse de l'étude du cabinet externe à l'appui du projet de l'Îlot Voyageur.
- Il n'a pas évalué l'impact financier des contrats signés par l'UQAM dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur et des changements effectués aux projets par le DI et le recteur.
- Il n'a pas toujours présenté au moment opportun au CA, à l'UQ et au MELS une information financière concise, pertinente et rigoureuse.

343. Le DI, à titre de maître d'ouvrage des projets, n'a pas accompli les actions nécessaires permettant d'assurer une saine gestion des projets immobiliers :

- Il a outrepassé la délégation de pouvoir qui lui avait été accordée en prenant des décisions contraires à celles du CA lors de la réalisation de composantes du projet de l'Îlot Voyageur sans s'assurer que les autorisations requises du CA pour ces modifications avaient été obtenues par ses supérieurs.
- Il n'a pas assuré le respect des budgets présentés au CA et ne s'est pas suffisamment préoccupé de la gestion des risques.
- Il a produit pour le vice-recteur des documents qui comportaient des inexactitudes importantes. Ces documents étaient à l'intention du CA.

Deuxième facteur
Un manque de respect à l'égard des instances

344. Le recteur, le vice-recteur et le DI étaient impliqués dans la gestion des projets immobiliers et secondaient le CA dans ses fonctions d'approbation et de suivi des projets. Ils avaient également à informer adéquatement l'UQ et le MELS. Les éléments suivants illustrent le manque de respect dont ils ont fait preuve envers ces instances et qui a certainement réduit leur capacité à jouer pleinement leur rôle :

- Le recteur a agi en vase clos en modifiant le projet du Complexe des sciences et celui de l'Îlot Voyageur sans demander toutes les approbations nécessaires des instances de l'UQAM et de l'UQ.

- Le recteur a décidé d'ignorer les dates de retrait permettant de mettre fin au projet de l'Îlot Voyageur ou d'exclure certaines composantes, c'est-à-dire l'immeuble de bureaux et la phase II des résidences, sans demander l'approbation du CA.
- Le recteur a fait preuve d'un manque de transparence à l'égard du MELS de qui il espérait pourtant recevoir des fonds. Bien qu'une entente existait avec le promoteur depuis décembre 2004, le MELS n'a été informé du projet de l'Îlot Voyageur qu'en mars 2005 par les médias.
- Le recteur et le vice-recteur ont déposé une masse considérable de documents techniques et complexes au CA et à l'UQ en leur demandant d'approuver rapidement le projet de l'Îlot Voyageur, sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu. Or, cette option avait déjà fait l'objet d'un renouvellement dans le passé.
- Le vice-recteur et le DI ont donné des informations inexactes en réponse aux questions ou aux demandes du CA, de l'UQ et du MELS.
- Le vice-recteur et le DI ont placé le CA devant le fait accompli lorsqu'ils ont décidé de révéler les ajouts au projet du Complexe des sciences et à son budget seulement à la fin du projet.

Troisième facteur
Une gouvernance inefficace par les instances impliquées dans ces projets

345. Une gouvernance efficace exige que chaque instance soit consciente de ses responsabilités et fasse les gestes nécessaires pour les remplir. Une telle gouvernance aurait pu empêcher ou limiter les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM. Cela ne fut pas le cas : autant le CA de l'UQAM et l'assemblée des gouverneurs que le MELS ne se sont acquittés adéquatement de leurs responsabilités relatives aux projets immobiliers de l'UQAM. Ils partagent donc aussi, à des degrés divers selon leur rôle respectif, la responsabilité des conséquences désastreuses de la mauvaise gestion des projets immobiliers effectuée par des membres de la direction de l'UQAM.

346. Le CA de l'UQAM (incluant son comité de vérification) n'a pas joué adéquatement son rôle :

- Il a adopté peu de règles relatives à la gestion des projets immobiliers lui assurant une reddition de comptes appropriée par la direction de l'UQAM.
- Il ne s'est pas assuré que le secrétaire général faisait un suivi rigoureux de ses demandes et de ses résolutions.
- Il a approuvé les projets sans avoir obtenu les garanties nécessaires relativement au financement espéré et s'est montré trop confiant dans la capacité de la direction de l'UQAM de l'obtenir. Il n'a pas non plus analysé la qualité des hypothèses de coûts et de rentabilité présentées dans les documents en appui aux projets.
- Il n'a pas fait de suivi approprié des budgets associés aux projets immobiliers ni évalué leur impact sur la situation financière actuelle et future de l'université si le financement et la rentabilité espérés, tout comme les prévisions de coûts, ne se matérialisaient pas.
- Il n'a pas impliqué la vérification interne dans la surveillance des projets. Pour ce qui est du comité de vérification, il n'a tenu aucune réunion portant sur les projets immobiliers entre l'automne 2003 et l'automne 2006.
- Il a accepté trop souvent d'être mis devant les faits accomplis ou d'être pressé par le recteur de donner des réponses rapides sans demander la fin de cette pratique.

347. L'UQ n'a pas non plus joué adéquatement son rôle dans l'approbation et le suivi des projets immobiliers les plus importants et inhabituels dans l'histoire de sa constituante, l'UQAM. La loi de cette université lui accordait pourtant des responsabilités importantes à cet égard. Nous avons relevé les déficiences suivantes à l'égard des actions accomplies par l'assemblée des gouverneurs :

- Elle a approuvé le projet immobilier de l'Îlot Voyageur sans en faire une analyse significative et critique.
- Elle a approuvé des contrats sans s'assurer du respect du budget des projets immobiliers.
- Elle n'a pas effectué de suivi attentif des projets ni ne s'est inquiétée de l'endettement accéléré de l'UQAM.

348. Enfin, le MELS, qui intervient en bout de processus, n'a pas mis en place un encadrement adéquat en respect de ses responsabilités à l'égard des projets immobiliers des universités, requérant ou non l'aide de l'État. Un tel encadrement aurait pu lui permettre d'intervenir pour sensibiliser l'UQAM à la nécessité d'une gestion plus efficiente de ses projets et à l'importance de leurs impacts sur sa situation financière. Nous avons noté les lacunes suivantes à l'égard de l'intervention du MELS :

- Il n'attribue pas ses subventions aux universités pour les immobilisations destinées à l'enseignement selon des critères pertinents et prévisibles.
- Il n'a pas accompagné l'UQAM dans la gestion de ses projets immobiliers pour lesquels elle demandait pourtant des subventions.
- Il n'a pas fait de suivi rigoureux de la situation financière de l'UQAM en utilisant toutes les informations tant internes qu'externes qui lui étaient disponibles. Ces informations montraient pourtant une détérioration importante de la situation financière de l'université découlant de ses projets immobiliers.

349. Tout compte fait, l'UQAM se retrouve aujourd'hui dans une situation financière précaire et a encore des besoins en superficies non comblés malgré les sommes qui auront été nécessaires pour ces deux projets. L'État, pour sa part, supportera certaines des conséquences financières des projets immobiliers de l'UQAM. Afin de réduire la probabilité que ces événements se répètent, nous formulons les recommandations énumérées ci-dessous.

Recommandations

350. **Nous avons recommandé à l'Université du Québec à Montréal :**

- **de s'assurer que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs du processus décisionnel impliqués dans les projets immobiliers, notamment la direction, le conseil d'administration et son comité de vérification, sont clairement définis et adéquatement assumés ;**
- **de s'assurer qu'un plan directeur immobilier tenant compte des besoins en superficies s'inscrit dans un plan stratégique qui présente clairement la mission, les valeurs et les objectifs de l'établissement, et qu'ils sont tous deux dûment approuvés par le conseil d'administration ;**

- de s'assurer que les projets immobiliers présentés au conseil d'administration et approuvés par lui sont conformes au plan directeur immobilier, qu'ils sont accompagnés d'un plan de financement crédible et appuyés par des études rigoureuses;
- d'établir des modalités d'attribution des contrats qui favorisent la concurrence et de s'assurer que ces modalités ainsi que celles relatives à l'approbation des contrats sont respectées;
- de mettre en place des procédés de gestion des projets immobiliers qui favorisent le respect des coûts, de l'échéancier et de l'envergure des projets ainsi qu'une gestion des risques adéquate;
- d'établir des mécanismes d'évaluation de son endettement découlant notamment de ses projets immobiliers et d'en faire le suivi;
- de s'assurer que les demandes et les décisions du conseil d'administration font l'objet d'un suivi approprié.

351. Nous avons recommandé à l'Université du Québec:

- de clarifier le rôle et les fonctions de ses instances (assemblée des gouverneurs et comité exécutif) par rapport à ceux des conseils d'administration des universités constituantes quant à ce qui touche aux aspects financiers de celles-ci et aux projets immobiliers soumis à leur analyse et à leur approbation;
- en tenant compte des précisions apportées au rôle et aux fonctions de ses instances, de se doter de mécanismes de fonctionnement appropriés lui permettant de s'acquitter adéquatement de ses responsabilités relatives aux projets immobiliers de ses constituantes et de mécanismes de suivi adéquats pour tous les aspects financiers de celles-ci.

352. Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport:

- de s'assurer que le processus d'attribution des subventions à l'investissement pour les projets de développement immobilier liés à l'enseignement est plus prévisible et rigoureux;
- d'accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers bénéficiant de l'aide de l'État afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier;
- d'améliorer le processus de surveillance de la situation financière des universités.

353. Nous avons de nouveau recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

354. Nous présentons ci-dessous tous les commentaires que nous avons reçus des acteurs concernés.

355. **Commentaires du vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives**

«Dans une longue lettre datée du 24 novembre 2006 adressée au président du conseil d'administration concernant le Complexe des sciences, le vice-recteur identifie l'extension de la portée des travaux réalisés et en cerne les dimensions financières. Cette lettre éclaire

aussi la problématique du financement anticipé du projet. Déposée à une réunion du conseil d'administration en décembre 2006, cette lettre n'a donné lieu à aucune discussion, à tout le moins le procès-verbal n'en rapporte pas. Ce projet d'envergure et complexe a été réalisé en méthode de gestion accélérée, dans le respect d'un échéancier de deux ans et à un coût au mètre carré avantageusement comparable à celui de constructions universitaires récentes.

« Le projet de l'Îlot Voyageur a fait l'objet de deux présentations au conseil d'administration, l'une en mars 2005 et l'autre en mars 2006. La seconde présentation fait état des modifications apportées au projet et précise certains aspects non chiffrés lors du premier exposé, mais clairement mentionnés comme devant l'être dès que connus. La documentation à l'appui du projet préparée par les experts et consultants externes tant financiers que juridiques accompagnait les documents de présentation.

« Chaque fois qu'il a été sollicité, le vice-recteur a donné sa collaboration pleine et entière afin que le dossier reçoive l'éclairage le plus exact et le plus conforme à la réalité. Après trente-sept années de service à l'université, le vice-recteur a pris sa retraite le 31 mai 2006. »

356. Commentaires du directeur des investissements

« Outre mon long commentaire sur la partie I que je vous ai transmis et mes nombreux commentaires de nature factuelle apposés directement sur le projet de rapport de la partie II que vous m'avez fourni pour révision, il m'appert essentiel de réitérer ce qui suit :

- Toutes les décisions prises par le directeur des investissements liées au projet du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur ont été approuvées, soit individuellement soit conjointement, par le conseil d'administration, le recteur ou le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives ;
- Je n'ai jamais outrepassé mes tâches et mes responsabilités de directeur des investissements ;
- À titre de directeur des investissements, j'ai rempli mes fonctions suivant les directives de mes supérieurs hiérarchiques et en conformité avec les pratiques développées à l'UQAM ;
- Le projet du Complexe des sciences était un projet en gestion accélérée dont l'échéancier était la priorité ;
- Le coût de construction du Complexe des sciences, incluant les travaux additionnels, est au mètre carré inférieur au coût de plusieurs pavillons universitaires comparables ; et
- Au moment de mon départ à titre de directeur des investissements, le budget de construction et l'échéancier de l'Îlot Voyageur étaient respectés.

« Finalement et respectueusement, je n'accepte pas les responsabilités qui me sont imposées dans les conclusions de votre rapport. »

357. Commentaires de l'Université du Québec à Montréal

« Il s'impose, dans un premier temps, de souligner le sérieux et la rigueur du rapport du Vérificateur général. Il dresse un portrait fidèle de la séquence néfaste des décisions et des événements qui ont mené aux déboires actuels de l'UQAM. Nous avons maintenant une compréhension beaucoup plus claire des dérapages qui ont marqué la genèse et le suivi des projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.

« Le rapport fait état de la responsabilité partielle des administrateurs dans la conduite de ce dossier. Nous constatons qu'une analyse minutieuse, méthodique et probante étaye ce jugement, mais nous estimons devoir insister sur la nécessité de l'apprécier en regard de la conclusion du chapitre consacré à la question :

> Selon les procès-verbaux des réunions du CA, aucun administrateur n'a voté contre les propositions reliées aux deux projets immobiliers soumis par la direction. Pourtant, des interventions d'administrateurs montrent de toute évidence que certains étaient visiblement inquiets quant à ces projets. Ils ne s'y sont pas opposés notamment parce que, comme on l'a vu, des informations imprécises, incomplètes, voire inexactes, transmises au CA par les dirigeants concernés, les ont rassurés.
>
> L'arrivée d'une nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières et le rapport exhaustif qu'elle a adressé, au cours de l'automne 2006, aux membres des comités de direction et de vérification et du CA ont permis à ces membres de prendre connaissance de la gravité de la situation réelle. Ainsi informé, le CA a adopté un ensemble de mesures pour resserrer les contrôles des projets immobiliers et a mis en œuvre de nouvelles règles de gouvernance.

« De toute évidence, la bonne foi des membres du conseil d'administration a été surprise de même qu'a été trompée la confiance qu'ils avaient mise dans certains hauts dirigeants dont les comportements défaillants sont décrits dans le rapport. En effet, ce dernier fait nettement voir les dimensions du rôle funeste joué par les anciens recteur et vice-recteur aux affaires administratives et financières et le directeur des investissements par leurs actions, attitudes et omissions.

« Mais au-delà des faits et gestes de ces derniers et de la part de responsabilité attribuée au conseil d'administration et à d'autres intervenants externes, aucun blâme ne peut être adressé à la communauté proprement dite de l'Université du Québec à Montréal. Nous rappelons ici l'opposition non équivoque manifestée, dès les débuts en 2005, au projet de l'Îlot Voyageur, entre autres par le Syndicat des professeures et professeurs de l'UQAM et des associations étudiantes. Rien dans les constatations du Vérificateur général ne permet d'imputer quelque responsabilité que ce soit à notre communauté universitaire. Au moment où nous faisons face à une situation désastreuse, au point de mettre en cause la survie de l'Université, il est de notre devoir d'affirmer que les étudiants, les professeurs, les chargés de cours, les employés et les cadres de l'UQAM ne sauraient être punis pour les erreurs commises par d'autres et des faits et gestes sur lesquels ils n'avaient aucune prise. Au nom de la justice et du fait qu'ils constituent les œuvres vives de l'université, ils doivent être tenus indemnes des conséquences financières de ce qu'on a appelé la dérive immobilière de l'UQAM.

« Notre université doit survivre. Nous n'avons aucun doute qu'elle vivra et s'épanouira dans la continuité des accomplissements dont elle peut déjà s'enorgueillir. Cela ne se fera pas sans efforts ni sans remise en question. Il faudra revoir et clarifier les règles de gouvernance de nos instances institutionnelles internes aussi bien qu'externes, notamment à partir des pistes de réflexion ouvertes par le Vérificateur général. D'ailleurs, le travail est déjà amorcé en ce qui nous concerne. Notre gestion doit se resserrer et se responsabiliser, surtout au moment où nous interpelle le nécessaire redressement des composantes budgétaires qui dépendent de nous.

« Nous vivons une épreuve douloureuse, mais au lendemain d'un rapport qui fait œuvre de vérité, nous savons pouvoir compter sur la solidarité, la vitalité et la créativité de notre université, de même que sur l'appui et la compréhension du gouvernement. Les propos du rapport sur les responsabilités du fiasco immobilier justifient le gouvernement de s'être engagé, dès le 31 août 2007, à libérer l'UQAM de l'Îlot Voyageur ; il lui reste à parachever le financement du Complexe des sciences. Ainsi nous pourrons rebondir et remplir l'irremplaçable mission qui nous est dévolue dans le présent comme dans l'avenir du Québec. »

358. Commentaires de l'Université du Québec

« L'Université du Québec prend acte du rapport du Vérificateur général et souhaite souligner les actions qu'elle a menées, suite aux difficultés des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal.

« Dès que des motifs de suspicion ont été pressentis par la direction de l'UQ, elle a assuré un suivi immédiat des projets précités. Par la suite, les interventions de l'assemblée des gouverneurs (AG), alors accompagnée d'une firme externe, ont été déterminantes pour l'éclairage nouveau apporté au projet de l'Îlot Voyageur.

« De plus, des actions concrètes en matière de gouvernance du réseau de l'UQ ont été mises en œuvre pour améliorer significativement ses pratiques.

« Le 13 décembre 2006, l'AG a formé un comité de travail sur la gouvernance chargé "d'examiner prioritairement les processus administratifs et de gestion des projets de développement immobilier, les processus de suivi budgétaire qui y sont associés et tout autre élément relié aux autorisations des instances de l'Université du Québec", lequel a déposé son rapport le 12 décembre 2007.

« Ce rapport dresse 6 constats et propose 15 recommandations, dont 8 à court terme et 7 à long terme.

« Préalablement au dépôt du rapport, des actions ont été entreprises pour répondre aux recommandations à court terme, plus particulièrement celles relatives à l'approbation globale de projets avant leur lancement, au suivi budgétaire détaillé de ceux-ci lors de chacune des approbations contractuelles requises et à leur suivi trimestriel.

« Une autre série d'actions en réponse aux recommandations à long terme est en cours d'élaboration. Elles visent notamment la mise en place d'une structure de planification et de gestion d'ensemble des projets de développement immobilier, ce qui permettra de répondre à toutes les recommandations contenues dans le rapport.

« Par ailleurs, le rapport met en relief des observations sur la gouvernance du réseau de l'UQ. Son président a entrepris d'instaurer un processus de planification stratégique à long terme intégrant les plans de développement immobilier, et dont la valeur ajoutée consiste à identifier conjointement les grandes orientations et priorités à venir, et à en assurer le suivi de réalisation tant par l'assemblée des gouverneurs que par les conseils d'administration des établissements. »

359. Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le MELS concourt aux recommandations du rapport le concernant et entend y donner suite.

« À cet égard, le MELS a déjà élaboré un projet de réglementation sur les investissements universitaires.

« Le MELS continue de contribuer de façon soutenue à la recherche de solutions d'assainissement de la situation financière de l'UQAM, dans le respect de l'entente intervenue entre le gouvernement, l'UQAM et l'UQ en septembre 2007. »

360. Commentaires de BUSAC Immobilier

« Busac réalise et mesure à sa juste valeur l'ampleur du travail accompli par le Vérificateur général du Québec et son équipe dans le cadre de cette enquête.

« Busac constate tout de même que ce rapport contient un certain nombre d'observations qui auraient mérité d'être explicitées davantage car, telles que libellées, elles ne donnent pas un portrait complet de la réalité.

« Tout en reconnaissant la complexité des protocoles et ententes librement négociés entre l'UQAM et Busac, le Vérificateur général porte un jugement sur la valeur des prestations respectives de Busac et de l'UQAM dans cette transaction, plus particulièrement en ce qui concerne l'étendue des risques assumés par chaque partie. Busac est en désaccord avec les conclusions tirées par le Vérificateur général à cet égard.

« Busac tient à rappeler qu'il est toujours périlleux de réévaluer, après le fait, l'équilibre des prestations dans le cadre de contrats commerciaux aussi complexes, négociés de bonne foi par des parties sophistiquées et dûment représentées. L'UQAM est la plus grande université du Québec et elle était, à tout moment dans le cadre de ces transactions, représentée par un grand cabinet d'avocats de Montréal et avisée par un des quatre grands cabinets comptables internationaux, en plus de compter dans son équipe de négociation des gens d'affaires d'expérience et des conseillers juridiques internes expérimentés. Tous les contrats qui se rapportent au projet portent le sceau du service des affaires juridiques interne de l'UQAM.

« Busac a répondu de bonne foi à toutes les demandes d'information des représentants de l'UQAM afin que ceux-ci soient en mesure d'informer adéquatement le conseil d'administration de l'UQAM et le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée quant à l'opportunité d'approuver l'implication de l'UQAM dans le cadre du projet. Il convient également de rappeler que le texte des résolutions adoptées par tous ces conseils confirme qu'au moment d'approuver l'implication de l'UQAM dans le développement de l'Îlot Voyageur, les membres de ceux-ci avaient en main des projets détaillés des protocoles et autres ententes à être conclus entre l'UQAM et Busac. La lecture de ces projets d'entente permettait aux membres de ces conseils de comprendre la portée des engagements que l'UQAM s'apprêtait à prendre dans le cadre du projet.

« Il a toujours été représenté à Busac que ces ententes avaient été dûment approuvées par le conseil d'administration de l'UQAM et le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec. Les résolutions adoptées en mars 2005 par ces conseils approuvaient l'autorité

conférée au directeur des investissements de l'UQAM (le "DI") de donner tout consentement et toute autorisation requis aux fins du projet. Ces résolutions prévoyaient sans équivoque une autorisation de mener à terme les cinq composantes du projet, incluant la tour à bureau et la phase II des résidences pour étudiants, sans autres formalités, à moins que l'UQAM n'exprime formellement par la suite son désir de se désister, ce qu'elle n'a jamais fait dans les délais prescrits.

« Busac croit également essentiel de rappeler que, tel qu'expressément indiqué dans ces mêmes projets d'ententes, le budget soumis au conseil d'administration de l'UQAM et au conseil des gouverneurs de l'Université du Québec en mars 2005 n'était qu'un budget préliminaire, préparé à titre indicatif seulement, et comprenait plusieurs postes non encore chiffrés. Ceci explique d'ailleurs la différence importante notée par le Vérificateur général au tableau 8 de son rapport entre ce budget préliminaire et celui, aussi préliminaire, mais un peu plus avancé, approuvé par l'UQAM en mai 2005. Selon les protocoles et autres ententes signées le 30 mars 2005, il aurait alors été facile pour les membres de ces conseils, s'ils l'avaient jugé à propos, de retarder l'approbation de l'implication de l'UQAM dans le projet jusqu'à ce qu'un budget définitif soit présenté. Les membres de ces conseils n'ont pas jugé utile de le faire, confiant au DI le soin de voir seul à la suite des choses.

« Quant à la répartition des risques liés au projet, Busac rappelle qu'elle était, en 2004, titulaire de la totalité des droits qui lui permettaient de devenir propriétaire de tous les terrains formant l'Îlot Voyageur. Déjà à cette époque, Busac travaillait à l'élaboration d'un projet qui n'impliquait aucunement l'UQAM.

« Il est également important de rappeler que c'est l'UQAM qui a approché Busac pour négocier de gré à gré avec elle une entente de développement car elle tenait à occuper ce même site. L'UQAM s'est donc efforcée de convaincre Busac d'abandonner son propre projet, en échange d'une contrepartie financière alors jugée juste et équitable par les deux parties.

« Busac a la conviction profonde que l'UQAM a, tout au long du processus de négociation, très bien réalisé la nature et la portée des contrats conclus avec elle en mars 2005. D'ailleurs, les cinq protocoles et autres ententes signés entre les deux parties ont été rédigés par les avocats de l'UQAM. Ces contrats reflètent fidèlement la proposition faite par l'UQAM à Busac quant à la contrepartie payable à cette dernière, laquelle fut présentée à Busac comme étant, à toutes fins pratiques, non négociable.

« L'UQAM disposait de tous les outils nécessaires pour s'assurer que Busac supporte seule les risques de dépassement de coûts (autres que ceux découlant de changements apportés par l'UQAM dans l'envergure du projet qui, évidemment, demeuraient à la charge de l'UQAM) en procédant, lors de la "Séance d'Ajustements" prévue aux protocoles, à l'adoption des plans définitifs et du budget définitif. L'UQAM a toujours refusé de le faire, malgré les invitations répétées de Busac à cet égard.

« Busac rappelle également que les différentes mises en garde publiques des agences de notation DBRS et Moody's, au cours des années 2005 et 2006, et les décotes qui s'en sont suivies, mettaient clairement en évidence le caractère ambitieux de l'implication de l'UQAM dans le projet. Déjà, le 30 mars 2005, DBRS concluait, dans un communiqué de presse public abondamment rapporté par les médias, que la réalisation de la phase II des résidences pour étudiants et de la tour à bureau aurait pour effet de porter l'endettement per capita

de l'UQAM à un niveau incompatible avec la cote de crédit "A" qui lui était alors attribuée. Il était à ce moment encore temps pour l'UQAM de se désister de cette partie importante du projet, si elle le jugeait à propos.

« Somme toute, Busac est convaincue que l'UQAM et ses différentes instances comprenaient très bien dans quoi elles s'embarquaient lorsque les ententes relatives au projet ont été approuvées en mars 2005 par le conseil d'administration de l'UQAM et par le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec. Dès lors, l'UQAM bénéficiait de dispositions contractuelles en vertu desquelles elle aurait pu mettre un terme à son implication dans le projet ou, à tout le moins, grandement minimiser son risque, notamment en renonçant, en temps utile, à la réalisation de la phase II des résidences pour étudiants et de la tour à bureau.

« À ce jour, Busac demeure seule et unique propriétaire des lots formant l'Îlot Voyageur et des édifices dessus érigés, comme en fait foi le Registre foncier.

« Dans les circonstances, Busac se considère ultimement victime de l'incapacité maintenant avouée de l'UQAM à respecter ses obligations dans le cadre du projet de développement de l'Îlot Voyageur, alors que ce projet a clairement été initié par l'UQAM et conçu suivant ses demandes et exigences, en vertu de contrats librement négociés entre les parties. L'UQAM n'a qu'elle-même à blâmer pour l'échec de ce projet. »

361. Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères émanent entre autres des sources suivantes :

- Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004 ;
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005 ;
- Gouvernement du Québec, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État : énoncé de politique*, avril 2006 ;
- The Board Resourcing and Development Office, Office of the Premier, *Best Practice Guidelines : Governance and Disclosure Guidelines for Governing Boards of British Columbia Public Sector Organizations*, 2005 ;
- The Conference Board, *Corporate Governance Handbook 2005 : Developments in Best Practices, Compliance, and Legal Standards* ;
- Jean-Marie Toulouse, *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, juin 2007 ;
- Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, septembre 2007 ;
- Cahiers d'information du Conseil sur la gestion des risques et la gouvernance de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ;
- Project Management Institute, *Guide du Corpus des connaissances en management de projet*, 3e éd. ;
- Normes de certification de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ;
- Guides de bonne pratique du Royaume-Uni sur la gestion des projets de construction ;
- Rapports du National Audit Office, dont celui intitulé *Modernising Construction*.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer de la bonne gouvernance des projets immobiliers de l'UQAM.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités de la direction de l'UQAM, du CA, de la direction de l'UQ et de l'assemblée des gouverneurs ainsi que des ministères concernés par les projets immobiliers ont été bien définis et répartis, et sont correctement assumés.
- La direction de l'UQAM, le CA et l'assemblée des gouverneurs sont composés de membres qui font preuve d'engagement et qui possèdent collectivement les caractéristiques et l'indépendance nécessaires pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance de l'entité.
- L'UQ et l'UQAM se sont dotées de règles d'éthique ou de déontologie et ont pris des mesures pour en assurer le respect.
- La direction de l'UQAM, le CA ainsi que la direction de l'UQ, l'assemblée des gouverneurs et les ministères concernés exercent un contrôle approprié sur les projets immobiliers en s'appuyant sur une information fiable obtenue en temps opportun.
- L'UQAM s'est dotée de procédures pour encadrer la gestion des projets immobiliers (planification, approbation, estimation des coûts

et des bénéfices, évaluation des risques et des besoins de financement, etc.). Elle a aussi vu à leur application.

- L'approbation des projets implique qu'une équipe suffisamment indépendante de ces projets fasse une revue et donne son autorisation à certaines étapes clés, comme la détermination des besoins, l'élaboration des plans et devis préliminaires, la conclusion du contrat.

Objectif de vérification

S'assurer de la saine gestion des projets immobiliers de l'UQAM.

Critères d'évaluation

- L'UQAM a désigné, dès le début d'un projet, un gestionnaire responsable de sa planification et de sa supervision.
- Les besoins à satisfaire, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre ont été déterminés et fixés dès l'étape de la justification des projets.
- L'évaluation des coûts, des risques, de la rentabilité des projets et des besoins de financement a été réalisée de façon rigoureuse.
- Les changements aux projets ont été gérés de façon efficace.
- Le processus contractuel a été administré de manière adéquate.
- Le suivi des projets a été fait sur une base régulière et la reddition de comptes a été appropriée.

Annexe 2 – Historique du projet du Complexe des sciences

Dates	Faits
26 novembre 2002	Autorisation par le CA des contrats de services professionnels d'architectes et d'ingénieurs en structures, en mécanique et en électricité pour le projet de construction du pavillon des Sciences biologiques, lequel projet inclut un stationnement et des locaux à louer. Budget présenté au CA : 59,5 millions de dollars.
16 juin 2003	Dépôt du projet de rapport du cabinet externe intitulé « Commentaires et observations concernant les projections financières relativement à la construction et l'exploitation d'espaces privées au pavillon des Sciences Biologiques et relativement à la construction et la location d'espaces de stationnement ».
17 juin 2003	Modification de l'emplacement du pavillon des Sciences biologiques et ajout du pavillon Cœur des sciences. Budget présenté au CA : 95,5 millions de dollars.
16 septembre 2003	Début des travaux de construction.
4 novembre 2003	Dépôt du rapport final du cabinet externe (projet du 16 juin).
31 mars 2004	Présentation d'un autre rapport du cabinet externe. Celui-ci est intitulé « Commentaires et observations concernant les projections financières du nouveau projet de construction de résidences universitaires ».
6 avril 2004	Ajout par le CA du pavillon institutionnel et des résidences, lesquels ont des budgets respectifs de 20 et de 25 millions de dollars ; par le fait même, prolongation du mandat des professionnels déjà dans le dossier du pavillon des Sciences biologiques et du pavillon Cœur des sciences.
28 novembre 2005	Inauguration de la phase II du Complexe des sciences.
2 mars 2006	Réception de la subvention de 25 millions de dollars pour le pavillon des Sciences biologiques.
14 novembre 2006	Dépôt par le comité de vérification de l'UQAM d'un rapport au CA sur les coûts du projet. La construction du Complexe des sciences aurait coûté 40 millions de plus que prévu. De plus, il y aurait une insuffisance de financement de l'ordre de 60 millions.
23 novembre 2006	Démission du recteur. Il quitte ses fonctions le 8 décembre 2006.
23 janvier 2007	Attribution d'un mandat au cabinet KPMG afin qu'il revoie les événements entourant le suivi des coûts et le processus de reddition de comptes du Complexe des sciences.
10 mai 2007	Embauche de Davies Ward Phillips Vineberg pour représenter l'UQAM.
15 mai 2007	Dépôt du rapport de KPMG au comité de vérification de l'UQAM.

Annexe 3 – Historique du projet de l'Îlot Voyageur

Date	Faits
16 décembre 2004	Signature d'une entente initiale avec Busac visant le développement immobilier de l'université sur l'emplacement du terminus Voyageur.
2 mars 2005	Présentation du rapport du cabinet externe, intitulé « Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur ». La valeur actualisée nette du projet est de 62,3 millions de dollars.
14 mars 2005	Approbation par le CA du projet immobilier de l'Îlot Voyageur et de son budget de 332,8 millions de dollars.
21 mars 2005	Approbation par l'assemblée des gouverneurs du projet immobilier de l'Îlot Voyageur. Le budget présenté est de 322,8 millions de dollars.
30 mars 2005	Signature par le recteur et le vice-recteur des conventions engageant l'UQAM dans le projet de l'Îlot Voyageur. Ces conventions confient au DI la tâche de gérer le projet et de donner les autorisations requises à cet égard.
31 mai 2005	Évaluation du budget préliminaire à 390 millions de dollars par Busac.
30 juin 2005	Date limite pour exercer le droit de résiliation afférent à la location et à la relocalisation du terminus. Date limite pour exercer l'option de soustraire du projet la construction de la phase II des résidences.
22 septembre 2005	Signature du bail par le DI avec le locataire du terminus.
31 décembre 2005	Date limite pour exercer l'option d'exclure la construction de l'immeuble de bureaux.
16 janvier 2006	Début des travaux d'excavation pour le stationnement.
7 mars 2006	Présentation du premier suivi du projet au CA.
7 avril 2006	Approbation par le DI du budget de 388 millions de dollars évalué par Busac.
13 avril 2006	Mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars par Busac pour une partie du projet.
29 mai 2006	Entrée en fonction de la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières.
14 novembre 2006	Dépôt au CA du rapport du comité de vérification sur la situation financière difficile du projet.
20 novembre 2006	Remise du rapport du cabinet externe, intitulé « Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur ». La valeur actualisée nette du projet est négative et atteint 72 millions de dollars.
23 novembre 2006	Démission du recteur. Il quitte ses fonctions le 8 décembre 2006.
10 mai 2007	Embauche de Davies Ward Philipps Vineberg pour représenter l'UQAM.
17 septembre 2007	Publication dans *Le Devoir* d'une lettre de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Celle-ci annonce que « le gouvernement a décidé de tenir l'UQAM quitte des conséquences financières de ce projet lorsque celui-ci sera adéquatement restructuré. C'est ainsi que le 31 août dernier, j'indiquai à l'établissement que le gouvernement assumerait les impacts financiers de l'Îlot Voyageur, le soulageant ainsi d'un fardeau de plus de 200 millions de dollars ! »

Annexe 4 – Évolution des déficits de superficies (de 2003-2004 à 2006-2007)

	Déficit de superficies (en pourcentage)*			
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bishop's University	–**	–	–	–
Université Concordia	8,0	11,5	17,9	9,1
Université Laval	–	–	–	–
Université McGill	–	–	–	–
Université de Montréal	2,8	8,5	16,9	15,3
École des hautes études commerciales de Montréal	7,9	20,7	21,3	19,8
École Polytechnique de Montréal	–	–	–	–
Université de Sherbrooke	–	–	–	4,3
Université du Québec				
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	–	–	17,8	12,8
Université du Québec à Chicoutimi	–	–	0,5	–
Université du Québec à Montréal	7,6	11,6	8,6	11,2
Université du Québec en Outaouais	0,1	7,4	14,1	–
Université du Québec à Rimouski	–	–	–	–
Université du Québec à Trois-Rivières	–	–	–	3,8
Institut national de la recherche scientifique	–	–	–	–
École nationale d'administration publique	–	–	–	–
École de technologie supérieure	11,4	20,9	–	–
Télé-université	–	4,8	–	–

* Ces déficits de superficies sont utilisés par le MELS pour le calcul des besoins de biens immobiliers.

** Une case contenant un trait signifie, d'une part, qu'il n'y a pas de déficit et, d'autre part, que les superficies admissibles reconnues par le MELS excèdent les besoins de superficies de cette université.

Source : Excédents/déficits d'espace d'enseignement à long terme des universités aux fins des décisions portant sur les immobilisations, MELS.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

ANNEXE B

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Mise en contexte et commentaires du vérificateur général, M. Renaud Lachance ..... 1.

Mandat et approche suivie par le Vérificateur général du Québec ..... 17.

Réforme comptable ..... 19.

- Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ..... 26.
- Application de la comptabilité d'exercice aux revenus ..... 29.
- Dépenses de transfert ..... 30.
- Fonds d'amortissement des régimes de retraite ..... 31.
- Dettes – contrats de change à terme ..... 32.
- Autres éléments significatifs ..... 33.

Solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007 ..... 35.

Annexe 1 – Extraits du *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*

Annexe 2 – Extrait de la note 3 des *États financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007*

Annexe 3 – Extrait du *Rapport sur l'application de la* Loi sur l'équilibre budgétaire, inclus dans le *Budget 2008-2009 – Plan budgétaire*

Abréviations et sigles

ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés	PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Mise en contexte et commentaires du vérificateur général, M. Renaud Lachance

1. Le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale a adopté une motion pour demander « au Vérificateur général du Québec d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel au 31 mars 2007, en lien avec le projet de loi n° 85, *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives* ».

2. Je comprends que le solde budgétaire réel au 31 mars 2007 dans cette motion fait référence à ma propre estimation de l'excédent ou du déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, dans mon rapport déposé à l'Assemblée nationale sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, j'ai présenté aux parlementaires mon estimation du solde cumulé aux fins de cette loi à cette date.

3. Dans ce rapport, j'affirmais au paragraphe 129 que l'excédent de 192 millions de dollars au 31 mars 2006 calculé par le gouvernement aux fins de cette loi était établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit. Ainsi, pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse ; or, tel n'était pas le cas. Selon mon estimation, une comptabilité plus rigoureuse aurait montré que le solde budgétaire correspondait à un déficit cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006 d'au moins 5,3 milliards de dollars.

4. La différence entre l'excédent calculé par le gouvernement et mon estimation du déficit cumulé à cette date avait trois causes : le choix de méthodes comptables avantageuses par le gouvernement ; des dépenses ou des réductions de revenus inscrites directement aux déficits cumulés dans les états financiers du gouvernement et non prises en compte aux fins de la loi ; des revenus considérés en double dans le calcul du gouvernement.

5. À la suite des recommandations que j'ai adressées au gouvernement, lesquelles visaient à améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, celui-ci s'est engagé, dans ses commentaires publiés dans mon rapport, à « dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».

6. À partir de ce moment, des représentants du ministère des Finances et de mon personnel ont commencé des échanges sur cette question, mais aussi sur tous les autres commentaires et recommandations que j'avais faits dans ce rapport, notamment sur la nécessité de respecter tous les principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), dont l'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement.

7. Ces échanges ont mené à la création d'un groupe de travail conjoint sur la comptabilité gouvernementale réunissant le ministère des Finances et le Vérificateur général.

8. Dans son *Discours sur le budget 2007-2008* du 24 mai 2007, la ministre des Finances, ministre des Services gouvernementaux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor a annoncé publiquement la création de ce groupe de travail et exposé son mandat, qui comportait les trois volets suivants :

- L'examen des conséquences sur les plans comptable, financier et administratif qui sont liées à la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation au périmètre comptable du gouvernement.
- L'examen des conséquences sur les plans comptable, financier et administratif qui sont liées à l'application des PCGR du secteur public.
- L'examen des implications de l'harmonisation aux PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.

9. Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises et a produit son rapport le 29 novembre 2007. Il a fait plusieurs recommandations menant à une réforme de la comptabilité gouvernementale. L'une d'elles concerne l'impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires, conformément au mandat de ce groupe. Ainsi, il a recommandé au gouvernement :

- de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et d'inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
  - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme ;
  - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

10. Pour le vérificateur général, cette recommandation comporte les trois avantages suivants quant à la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale liée à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* :

- Mettre fin à l'utilisation, par le gouvernement, de l'excédent cumulé de 192 millions de dollars au 31 mars 2006, comme étant la preuve de l'atteinte de l'équilibre budgétaire aux fins de cette loi, et ce, en ramenant à zéro le solde budgétaire cumulé au 1er avril 2006.
- Recalculer le solde aux fins de cette loi sur la base d'une nouvelle comptabilité gouvernementale à compter de l'année financière 2006-2007.
- Restreindre les possibilités, pour le gouvernement, d'inscrire à l'avenir des éléments directement aux déficits cumulés sans que cela influe sur le calcul de son résultat annuel. Cette façon de faire constituait l'une des trois causes à l'origine des critiques du Vérificateur général sur le solde calculé par le gouvernement.

11. Le gouvernement a accepté la totalité des recommandations du groupe de travail. Les états financiers consolidés pour l'année financière 2006-2007 qu'il a déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2007 respectaient entièrement les PCGR de l'ICCA. C'est pourquoi, pour la première fois depuis huit ans, le Vérificateur général a formulé une opinion ne comportant ni réserve ni commentaire sur la fidélité de ces états financiers.

12. En décembre 2007, dans mon rapport spécial sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007, je n'ai pas commenté l'indicateur relatif à l'équilibre budgétaire. Cette décision était motivée par la réforme comptable de même que l'engagement du gouvernement à proposer des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

13. D'autre part, à la suite des travaux qu'elle a effectués à l'automne 2007 portant sur l'équilibre budgétaire du Québec, la Commission de l'administration publique faisait les deux recommandations suivantes :

- Que le gouvernement du Québec mette en application l'ensemble des recommandations contenues dans le *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement* ;
- Que le gouvernement amende la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de l'arrimer à la réforme comptable.

14. Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Il contient plusieurs éléments de nature budgétaire dont celui visant à remettre à zéro le solde aux fins de cette loi au 1er avril 2006, conformément à la recommandation du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale.

15. Aujourd'hui, dans ce rapport spécial, je réponds à la demande, découlant de la motion de l'Assemblée nationale, d'effectuer ma propre estimation du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007, et ce, en utilisant la même approche que celle ayant donné lieu à mon estimation de ce solde en date du 31 mars 2006.

16. Ainsi, en tenant compte des éléments de la réforme comptable dont j'ai pu évaluer les effets sur le solde cumulé aux fins de la loi avec un degré élevé d'assurance, j'estime que le solde indique un déficit cumulé de 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007.

Mandat et approche suivie par le Vérificateur général du Québec

17. Conformément à la motion de l'Assemblée nationale du 21 mai 2008, ce rapport présente l'estimation effectuée par le Vérificateur général quant au solde cumulé au 31 mars 2007 aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur à la date de son dépôt.

18. Cette estimation a été faite en additionnant au solde cumulé au 31 mars 2006, tel qu'établi par le Vérificateur général, le solde budgétaire annuel pour 2006-2007 déterminé aux fins de cette loi ainsi que les éléments de la réforme comptable inscrits directement aux déficits cumulés des états financiers consolidés du gouvernement au 1er avril 2006, qui auraient dû être pris en compte dans le calcul du solde cumulé au 31 mars 2007. Les éléments de revenus ou de dépenses inclus dans notre estimation :

- concernaient des opérations survenues entre le 1er avril 1998 et le 31 mars 2006, soit après la réforme comptable menée en 1997-1998 ;

- auraient eu des effets sur le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement pendant cette période et donc sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* s'ils avaient été établis en respect des PCGR;
- pouvaient être évalués avec un degré élevé d'assurance en fonction des données disponibles au moment d'élaborer ce rapport;
- étaient considérés uniquement à compter de l'année financière où la nouvelle norme comptable dont ils découlaient, le cas échéant, était applicable.

Réforme comptable

19. Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale. Les commentaires et les recommandations formulés par ce groupe de travail au regard de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sont reproduits dans l'annexe 1.

20. Cette réforme visant à rendre conformes les conventions comptables du gouvernement aux PCGR du secteur public a porté sur plusieurs sujets d'importance. La note 3 afférente à ses états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2007, qui quantifie les effets de la récente réforme, est partiellement reprise à l'annexe 2. La réforme a peu influé sur les résultats de 2006-2007. Par contre, un montant important, soit 6,4 milliards de dollars, a été inscrit directement aux déficits cumulés au 1er avril 2006.

21. Ce montant englobe les répercussions de toutes les modifications effectuées par le gouvernement pour que ses conventions comptables soient conformes aux PCGR à cette date, modifications liées aux opérations survenues avant le 1er avril 2006. Si elles avaient été faites dans l'année appropriée, elles auraient modifié le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement à ce moment. Par conséquent, elles auraient aussi influé sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

22. Or, il est parfois difficile, voire impossible, au prix d'un effort raisonnable, d'associer a posteriori une modification comptable aux années financières concernées. Par exemple, il peut être relativement facile d'évaluer le solde des prêts et placements sans intérêts au 1er avril 2006 et au 31 mars 2007, lesquels sont considérés comme des transactions faites à des conditions avantageuses, et donc de calculer la valeur des avantages consentis par le gouvernement en 2006-2007. Par contre, lorsqu'il faut remonter plus loin dans le temps, l'information peut être de moindre qualité; elle peut aussi ne pas exister.

23. Pour établir le solde cumulé aux fins de la loi au 31 mars 2007, nous nous sommes effectivement heurtés à des limites de cette nature. Ainsi, malgré les efforts consentis par le personnel du Contrôleur des finances et par nous-mêmes pour reconstituer les données historiques relatives aux résultats des nombreuses entités des réseaux et aux revenus de taxes et d'impôts, de même que pour les redresser en appliquant les PCGR, le Vérificateur général a finalement conclu que les risques d'inexactitudes étaient importants. Les multiples hypothèses qu'il aurait fallu prendre constituaient une menace quant à la qualité de notre estimation.

24. Par ailleurs, les principales limites ayant trait à la qualité et à la disponibilité de l'information, la teneur des hypothèses retenues parce que nous les avons jugées réalistes ainsi que les prémisses qui sous-tendent notre estimation du solde cumulé aux fins de la loi au 31 mars 2007 sont présentées plus loin.

25. Le tableau 1 montre l'incidence des modifications comptables découlant de la réforme que l'on pouvait quantifier au prix d'un effort raisonnable et avec un degré élevé d'assurance. Ainsi, un déficit additionnel de 607 millions de dollars aurait été pris en compte dans le calcul du solde cumulé aux fins de la loi en ayant respecté les PCGR entre le 1er avril 1998 et le 31 mars 2006. Cet écart provient de la comptabilisation de diverses opérations survenues pour cette période. D'ailleurs, nous avons commenté la quasi-totalité de ces éléments dans nos rapports à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés en cause.

Tableau 1
Impacts de la réforme comptable sur le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (en millions de dollars)

	Montant inscrit aux déficits cumulés au 1er avril 2006*	Surplus (déficit)	
		Montant non pris en compte dans le solde aux fins de la loi	Montant pris en compte dans le solde aux fins de la loi
Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable**	(3 198)***	(3 198)	n. d.
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus**	(1 904)	(1 904)	n. d.
Dépenses de transfert	(484)	(98)	(386)
Prêts et placements à conditions avantageuses**	(335)	(335)	n. d.
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	58	–	58
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(125)	24	(149)
Avantages sociaux futurs**	20	20	n. d.
Dettes – contrats de change à terme	(708)	(557)	(151)
Stocks et frais payés d'avance**	152	152	n. d.
Autres éléments**	77	77	n. d.
Autres organismes inclus dans le périmètre comptable	21	–	21
Effet global de la réforme comptable (au 1er avril 2006)	**(6 426)**	**(5 819)**	**(607)**

* L'information est tirée des *Comptes publics 2006-2007*, volume I, p. 73; elle est reproduite à l'annexe 2.

** L'information disponible ne permet pas d'évaluer, au prix d'un effort raisonnable, le montant à prendre en compte dans le calcul du solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

*** Ce montant est la somme des déficits cumulés de 3 220 millions de dollars résultant de l'inclusion des entités des réseaux et des surplus cumulés de 22 millions de dollars résultant de la consolidation de la Corporation d'hébergement du Québec.

Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

26. L'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donné lieu à l'inscription d'un montant de 3,2 milliards de dollars aux déficits cumulés au 1er avril 2006. Ce redressement est le fruit de trois composantes principales, soit les déficits annuels de fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux, la modification des conventions comptables relatives aux immobilisations dont celle portant sur l'amortissement et, enfin, la comptabilisation des provisions pour les vacances à payer. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'effet de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement sur le calcul du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* n'a pu être chiffré au prix d'un effort raisonnable. Deux raisons expliquent cette situation.

27. D'abord, la reconstitution des données historiques ayant donné lieu au redressement de 1,1 milliard de dollars inscrit aux déficits cumulés du gouvernement au 31 mars 2007 et provenant des déficits de fonctionnement des réseaux au fil des ans n'a pas été possible. Il faut comprendre que l'information financière sur les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est publiée en annexe des états financiers consolidés du gouvernement depuis 2003-2004 seulement. Le tableau 2 reprend certaines données pertinentes extraites de ces états. Nous n'avons donc pas été en mesure d'obtenir une information complète et fiable pour les années financières antérieures à 2002-2003, qui auraient dû être prises en compte dans notre calcul aux fins de la loi.

Tableau 2
Excédent (déficit) annuel de fonctionnement des entités des réseaux (en millions de dollars)

Année financière terminée le 31 mars	Santé et Services sociaux	Éducation	Excédent (déficit) annuel
2003	(284)	81	(203)
2004	(349)	84	(265)
2005	(208)	13	(195)
2006	(104)	33	(71)
Total	**(945)**	**211**	**(734)**

28. Ensuite, plus des trois quarts du montant de 3,4 milliards de dollars, inscrit aux déficits cumulés du gouvernement au 31 mars 2007 à la suite de l'intégration des entités des réseaux, résultent de la comptabilisation des provisions pour vacances à payer et des modifications comptables se rapportant aux immobilisations. Or, il s'est aussi avéré impossible d'évaluer précisément la portion de ces redressements de 2,6 milliards de dollars qui aurait dû être considérée dans notre estimation du solde aux fins de la loi. À titre d'illustration, les montants relatifs aux vacances des employés travaillant dans les réseaux et non comptabilisés à la fin de chacune des années à prendre en considération dans le calcul de la loi n'étaient pas disponibles au prix d'un effort raisonnable. Il n'a donc pas été possible d'évaluer la portion des vacances à payer qui totalisaient 1,5 milliard de dollars au 31 mars 2007, dont il aurait fallu tenir compte en fonction de la période couverte par nos calculs.

Application de la comptabilité d'exercice aux revenus

29. Le gouvernement a redressé le montant des déficits cumulés au 1er avril 2006 de 1,9 milliard de dollars principalement à la suite de l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux. L'information nous permettant de chiffrer les effets qu'aurait eus l'application de la comptabilité d'exercice sur les déficits cumulés au 1er avril 1998 n'était pas disponible. Plusieurs facteurs influent sur l'ajustement qui aurait dû être effectué aux déficits cumulés à cette date. Citons, à ce chapitre, le degré d'avancement du traitement des déclarations, les sommes récupérées ou à payer pour des années antérieures ne résultant pas des activités de vérification, les sommes reçues qui ne sont pas des impôts (par exemple, celles qui concernent la Régie des rentes du Québec), etc. Compte tenu des limites relatives à l'information disponible, nous n'avons pas été en mesure d'utiliser des hypothèses réalistes nous permettant d'obtenir une assurance élevée quant aux opérations à prendre en compte dans notre estimation du solde aux fins de la loi.

Dépenses de transfert

30. Relativement aux dépenses de transfert, le gouvernement a inscrit aux déficits cumulés au 1er avril 2006 un montant de 484 millions de dollars. Ce redressement tient compte de plusieurs éléments que nous avons commentés dans nos rapports à l'Assemblée nationale portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement au cours des dernières années : les subventions aux universités liées au recomptage scolaire ; les subventions versées à certaines commissions scolaires ; les compensations tenant lieu de taxes ; et les bonifications des compensations tenant lieu de taxes prévues dans le pacte fiscal. À l'exception des compensations tenant lieu de taxes (98 millions de dollars), les inexactitudes constatées se rapportaient à des événements survenus après la mise en œuvre de la loi.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

31. Le gouvernement a effectué un redressement de 125 millions de dollars à l'égard de la comptabilisation des sommes liées au Fonds d'amortissement des régimes de retraite. La norme de l'ICCA encadrant la comptabilisation de cet élément est en vigueur depuis 2002-2003. Nous avons donc exclu de notre estimation un revenu de 24 millions de dollars attribuable à des opérations survenues avant le 1er avril 2002.

Dettes – contrats de change à terme

32. Une somme de 708 millions de dollars relative aux contrats de change à terme a été portée aux déficits cumulés au 1er avril 2006 par le gouvernement. Ce redressement s'explique par l'application d'une norme de l'ICCA devenue en vigueur durant l'année financière terminée le 31 mars 2004. Nous avons d'ailleurs commenté cet élément dans notre

Rapport concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Nous avions alors établi qu'au 1er avril 2003, le déficit cumulé était sous-évalué de 557 millions de dollars. Puisque ce montant résultait d'opérations antérieures à la mise en œuvre de la norme, il a été exclu de notre calcul.

Autres éléments significatifs

33. Nous avons exposé dans la section portant sur la réforme comptable la difficulté d'évaluer l'incidence de la modification comptable à l'égard des prêts et placements à conditions avantageuses.

34. En ce qui concerne les avantages sociaux futurs, les stocks et frais payés d'avance ainsi que les autres éléments, l'information n'était pas disponible au prix d'un effort raisonnable. Néanmoins, nous sommes d'avis que la prise en compte de l'ensemble de ces éléments dans le calcul du solde aux fins de la loi aurait eu un impact négligeable.

Solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007

35. La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci édicte que le gouvernement ne pourra encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement devra résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

36. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi précise que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses inscrits dans les états financiers consolidés annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement.

37. Le ministère des Finances mentionnait, dans le volume 1 des *Comptes publics 2005-2006*, que le solde cumulé aux fins de la loi était excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. Considérant que cet indicateur ne donnait pas un portrait juste quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, nous l'avons révisé. Ainsi, nous avons établi qu'à cette date, le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi correspondait à un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. L'écart entre ce solde et celui fourni par le gouvernement dans les Comptes publics est expliqué dans notre *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*.

38. Il y a lieu de rappeler que, jusqu'au 31 mars 2006, les états financiers du gouvernement étaient dressés selon ses propres conventions comptables et que celles-ci différaient à certains égards des PCGR du Canada pour le secteur public.

39. Contrairement aux années précédentes et à la suite d'une réforme comptable majeure, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été entièrement préparés sur la base des PCGR en vigueur. Conséquemment, le solde budgétaire annuel de 109 millions de dollars présenté par le gouvernement dans son analyse[1] des états financiers pour 2006-2007 donne une image fidèle de l'atteinte de l'équilibre budgétaire évaluée aux fins de la loi.

40. Dans ses *Comptes publics 2006-2007*, le gouvernement a présenté le solde budgétaire relatif à l'année financière visée, sans référence au solde cumulé. Dans les documents budgétaires pour 2008-2009[2], dont nous avons reproduit l'extrait pertinent à l'annexe 3, le ministère des Finances établit le solde cumulé aux fins de cette loi au 31 mars 2007 au montant équivalant à l'excédent de 109 millions de dollars pour l'année 2006-2007. En effet, le solde cumulé au 1er avril 2006 a été ramené à zéro, et ce, sous réserve de l'adoption du projet de loi n° 85.

41. Le Vérificateur général estime que le déficit cumulé depuis la mise en œuvre de la loi s'élève à 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007 tel que l'illustre le tableau 3. La mise à jour à laquelle celui-ci a procédé tient compte des éléments de la réforme dont il a pu évaluer l'effet avec un degré élevé d'assurance, comme il a déjà été signalé.

Tableau 3
Déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (en millions de dollars)

	Solde établi par le Vérificateur général
Déficit cumulé au 31 mars 2006	**(5 258)***
Surplus annuel 2006-2007 établi selon les PCGR	1 993
Moins : revenus du Fonds des générations	(584)
	1 409
Moins : affectation à la réserve budgétaire	(1 300)
Excédent annuel 2006-2007 aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	**109**
Effet de la réforme comptable pris en compte dans le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	**(607)****
Déficit cumulé au 31 mars 2007	**(5 756)****

* L'inclusion des entités des réseaux ainsi que certains éléments de moindre importance n'ont pas été pris en compte dans l'établissement par le Vérificateur général du solde de 5 258 millions de dollars au 31 mars 2006. Le calcul de ce solde est présenté dans le tableau 5 de son *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.*

** Certaines données n'étaient pas disponibles, dont celles permettant d'estimer l'effet de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable, de l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux et de la modification comptable concernant les prêts et placements à conditions avantageuses. Le lecteur trouvera au tableau 1 le calcul ayant donné lieu au montant de 607 millions de dollars ; nous présentons dans le rapport les prémisses et hypothèses qui sous-tendent les données figurant dans ce tableau.

1. *Comptes publics 2006-2007*, volume 1, p. 35.
2. *Budget 2008-2009 – Plan budgétaire*, p. G.9.

Annexe 1 – Extraits du *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*

[...]

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Au départ, il convient de rappeler que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale, et à elle seule, de définir ces balises.

Pour que la Loi atteigne adéquatement ses objectifs, elle doit toutefois reposer sur une information financière de qualité. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport, visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret sur le plan de la crédibilité des états financiers du gouvernement.

En plus de la fiabilité des données, il ne doit exister aucune ambiguïté sur la définition des paramètres de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans quoi l'atteinte de l'équilibre budgétaire pourrait être remise en question. À cet égard, le groupe de travail conclut qu'il est, entre autres, nécessaire de mieux définir la notion « d'excédent cumulé » contenue dans la loi.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés aux fins de la détermination de l'excédent au sens de la Loi. Ce fut le cas en particulier de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent. Enfin, un même montant d'un revenu de transfert de 112 millions de dollars a été inclus une deuxième fois dans le calcul de cet excédent en 2005-2006.

Le groupe de travail convient que l'inscription tardive d'une transaction financière pour une année donnée ne devrait pas avoir pour effet de l'exclure automatiquement du calcul de l'excédent aux fins de la Loi. Par ailleurs, le groupe de travail est conscient que l'évolution continuelle des normes comptables du secteur public et leur intégration immédiate dans les états financiers du gouvernement peuvent avoir des impacts importants sur le plan budgétaire.

[...]

Il est par conséquent convenu que tous les montants inscrits directement à la dette nette qui affectent les résultats financiers d'années antérieures devraient être pris en compte dans le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* à l'exception des modifications de conventions comptables pour se conformer à une nouvelle norme de l'ICCA. De plus, la loi devrait être modifiée afin que l'excédent cumulé aux fins de la loi soit établi à zéro au 1er avril 2006.

[...]

3.4 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

  – des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;

  – des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;

[...]

Annexe 2 – Extrait de la note 3 des *États financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007*

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS

3. Modifications comptables (suite)

	Au 31 mars 2007										
					Passifs		Dette nette				
	Revenus	Dépenses	Surplus	Actifs financiers	Dette	Autres passifs	Déficits cumulés	Investissement net dans les réseaux	Immobilisations	Autres actifs non financiers	Déficits cumulés au 1er avril 2006
				(en millions de dollars)							
Réforme comptable											
Inclusion des réseaux	–	219	(219)	(483)	–	(483)	3 439	(3 439)	–	–	3 220
Revenus selon la comptabilité d'exercice	315	29	286	1 840	–	3 458	1 618	–	–	–	1 904
Dépenses de transfert	(10)	(76)	66	–	–	418	418	–	–	–	484
Prêts et placements à conditions avantageuses	31	27	4	(331)	–	–	331	–	–	–	335
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	–	(68)	68	69	–	(57)	(126)	–	–	–	(58)
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	–	42	(42)	–	–	167	167	–	–	–	125
Avantages sociaux futurs	(30)	11	(41)	9	–	30	21	–	–	–	(20)
Dettes - contrats de change à court terme	–	33	(33)	38	779	–	741	–	–	–	708
Stocks et frais payés d'avance	–	(10)	10	6	–	–	(162)	–	–	156	(152)
Autres	10	21	(11)	(2 854)	(2 946)	50	(66)	–	24	–	(77)
Statut de certains organismes											
Corporation d'hébergement du Québec	(1)	(6)	5	(737)	3 483	222	(27)	2 491	1 976	2	(22)
Financement-Québec	(8)	(9)	1	1 434	12 086	178	(1)	10 831	–	–	–
Autres organismes	302	299	3	(101)	154	35	(24)	–	310	4	(21)
Sous-total : sujets de la réforme comptable	**609**	**512**	**97**	**(1 110)**	**13 556**	**4 010**	**6 329**	**9 883**	**2 310**	**162**	**6 426**
Mesure du Budget 2007-2008											
Passif environnemental	–	(5)	5	–	–	463	463	–	–	–	468
Total des impacts	**609**	**507**	**102**	**(1 110)**	**13 556**	**4 481**	**6 792**	**9 883**	**2 310**	**162**	**6 894**

(1) Incluant la compensation des dettes au montant de 2 946 millions de dollars au 1er avril 2006 du Fonds de Financement pour le financement des avances à la Corporation d'hébergement du Québec (1 916 millions de dollars) et à Financement-Québec (1 030 millions de dollars).

Annexe 3 – Extrait du *Rapport sur l'application de la* Loi sur l'équilibre budgétaire, inclus dans le *Budget 2008-2009 – Plan budgétaire*

Section G

4. LE RESPECT DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

Certaines années, le gouvernement a réalisé des excédents par rapport aux objectifs fixés par la Loi.

L'article 9 de la Loi[3] prévoit que des déficits peuvent être encourus jusqu'à concurrence de l'excédent cumulé.

Dans le tableau qui suit, le montant de l'excédent cumulé à la fin de l'exercice 2006-2007 a été établi à 109 millions de dollars après avoir été ramené à zéro au 1er avril 2006 et ce, sous réserve de l'adoption d'un projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

TABLEAU G.1

Excédents cumulés de 1996-1997 à 2006-2007 en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
(en millions de dollars)

Année financière	Déficits prévus à la Loi	Surplus (déficit) présenté aux comptes publics des exercices concernés(1)	Excédents (dépassements)	Excédents cumulés en fin d'exercice
1996-1997	– 3 275	– 3 217	58	58
1997-1998	– 2 200	– 2 192	8	66
1998-1999	– 1 200	126	1 326	1 392
1999-2000	—	30	30	1 422
2000-2001	—	427	427	1 849
2001-2002	—	22	22	1 871
2002-2003	—	– 694	– 694	1 177
2003-2004	—	– 358	– 358	819
2004-2005	—	– 664	– 664	155
2005-2006	—	37	37	192(2)
Après la réforme de la comptabilité gouvernementale				
2006-2007	—	109	109	109

(1) Montants qui tiennent compte des opérations de la réserve budgétaire en 2000-2001 et en 2001-2002; de l'affectation à la réserve budgétaire de 1,3 G$ en 2006-2007; des 584 M$ versés au Fonds des générations en 2006-2007.
(2) Ce montant sera ramené à zéro au 1er avril 2006 suivant l'adoption du projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

[3] L'article 9 édicte que « si le gouvernement réalise un excédent pour une année financière, il peut encourir des dépassements pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent ».

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

ANNEXE C

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Page

Introduction **C-3**

Extraits du rapport

La gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux **C-3**

La Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement **C-5**

Introduction

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général du Québec.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2008.

Le *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports, soit une vérification de l'optimisation des ressources, une vigie et un suivi. La vérification et le suivi figurent dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Quant à la vigie, elle a été publiée dans le second tome du même rapport.

Extraits du rapport

La gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux

Le 13 février 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) [...] et le président-directeur général de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) [...] concernant la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux [...].

[...]

Par son importance, le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux constitue une composante essentielle du système de santé québécois. Le gouvernement consacre des ressources importantes pour l'entretenir, le rénover, l'améliorer et l'agrandir. En 2006, le Vérificateur y a consacré deux rapports qui ont été déposés à l'Assemblée nationale.

Le premier rapport concerne le suivi de la gestion des immeubles du réseau. Ce suivi porte sur la vérification effectuée en 1999-2000 pour évaluer si le Ministère, les agences et les établissements répondaient aux besoins d'espace du réseau et géraient de façon économique et efficace les immeubles. La constatation qui ressort de ce suivi est à l'effet que 89 % des recommandations (49 sur 55) ont suscité des gestes concrets et que 10 d'entre elles ont connu des progrès insuffisants. En outre, 11 % (6 sur 55) des recommandations n'ont pas eu de suite.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Le deuxième rapport porte sur la gestion des projets de construction. Les travaux de vérification avaient pour but de s'assurer de l'existence d'un cadre de gestion favorisant la réalisation efficiente des projets et d'évaluer dans quelle mesure la planification des projets contribue à leur saine gestion. Les travaux visaient aussi à s'assurer que la Corporation d'hébergement du Québec évalue sa performance et en rend compte. [...] Les principales constatations du Vérificateur général sont :

- Il existe bien un cadre de gestion des immobilisations au Ministère. Toutefois, certaines actions du processus d'approbation des projets ne sont pas aussi efficientes et efficaces qu'elles devraient l'être. L'absence d'une planification globale à long terme des besoins actuels et futurs et d'une justification de la pertinence des projets en est un exemple. L'absence de définition claire du rôle des différents acteurs et de dispositions relatives à la nomination d'un gestionnaire de projet en est un autre ;
- Le rôle de la Corporation d'hébergement est imprécis à plusieurs égards. À titre d'exemple, ses interventions se font généralement à la fin des étapes du processus de réalisation plutôt qu'au début. Par ailleurs, il n'y a pas d'obligation pour les établissements de transférer la propriété des immeubles à la Corporation, en dépit des économies de taxes liées à un tel transfert ;
- Les annonces ministérielles ne sont pas toujours soutenues par des programmes fonctionnels et techniques (PFT) complets. De plus, la plupart des PFT ne contiennent pas l'analyse des risques nécessaire au choix du meilleur mode de réalisation des projets et à l'établissement des budgets pour les imprévus ;
- Pour la plupart des projets, la Corporation ne produit pas de rapport d'étape formel permettant de prévoir les coûts en tenant compte de l'évolution des risques, des modifications effectuées et des faits nouveaux ;
- La Corporation ne dresse pas de bilan des projets. Pourtant, un tel bilan permettrait de faire le point sur la réussite des projets et sur les améliorations à apporter. En outre, le rapport annuel de la Corporation ne permet pas d'évaluer sa gestion des projets.

[...]

Les membres de la Commission comprennent que, depuis le suivi effectué en 2005-2006 par le Vérificateur général concernant ses recommandations de 1999-2000 au regard de la gestion des immeubles du réseau, des actions ont été réalisées dans plusieurs domaines. Ils regrettent que le Ministère et la Corporation n'aient pas rencontré plus récemment le Vérificateur et discuté avec lui de ces actions avant la présente audition. Une telle rencontre aurait permis aux parlementaires d'avoir un portrait plus juste de la situation actuelle du réseau.

La Commission prend acte du nouveau cadre de gestion des immeubles du réseau et du nouveau partage de responsabilités entre le Ministère, les établissements et la Corporation. Ils souhaitent que les mesures envisagées pour circonscrire les dépassements de coûts soient appliquées avec rigueur.

La Commission trouve anormal que le déficit d'entretien des immeubles de l'ensemble du réseau ne soit pas connu et que la proportion des immeubles du réseau audités soit encore relativement faible. Elle déplore également l'absence de règles encadrant le transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation, comme l'a relevé le Vérificateur.

Les députés saluent les efforts de la Corporation en matière de développement durable. Toutefois, ils souhaitent obtenir plus d'information sur les actions posées dans chacune des régions. Plus spécifiquement, ils apprécieraient avoir l'état environnemental des immeubles dans les régions, les investissements effectués et les rendements énergétiques des bâtiments.

[...]

La Commission estime cependant que la gestion des risques dans le réseau est déficiente et que les risques de surchauffe dans le secteur et le dépassement des coûts des projets immobiliers sont bien réels. Elle déplore que le déficit d'entretien de l'ensemble des immeubles du réseau ne soit pas connu et que le Ministère n'ait pas établi des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Corporation d'hébergement du Québec :

- **établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau ;**

Que la Corporation d'hébergement du Québec :

- **dépose à la Commission de l'administration publique, tel que demandé, la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés, que ce soit au niveau du contrôle des coûts ou à titre de maître d'oeuvre ;**

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux :

- **fasse un portrait complet du déficit d'entretien des immeubles du réseau en distinguant ceux qui appartiennent à la Corporation d'hébergement du Québec de ceux qui sont la propriété des établissements ;**
- **établisse des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation d'hébergement du Québec.**

La Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement

Le 2 avril 2008, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) [...] et le directeur exécutif des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal (CHUM), de McGill (CUSM) et de Sainte-Justine (CHUSJ) [...] concernant la vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement [...].

[...]

Les travaux du Vérificateur général visaient à examiner les projets des trois centres hospitaliers au fur et à mesure de leur processus. [...] Le Vérificateur souligne notamment que la structure actuelle de gouvernance comporte des risques quant au respect des trois composantes critiques de tout grand projet, à savoir : les spécifications techniques ou contenus, les coûts et l'échéancier. Ses principales constatations révèlent que :

- La responsabilité des projets est partagée entre le directeur exécutif et les centres hospitaliers universitaires. Le premier contrôle les coûts et l'échéancier et les seconds contrôlent les contenus. De plus, le directeur exécutif relève du Ministère plutôt que du comité ministériel ou d'un conseil autonome. Une telle structure contrevient aux bonnes pratiques de gestion de projet.
- Concernant le projet du CHUSJ, le respect du cadre financier actuel de 563 M$ devrait entraîner une réduction de l'ampleur des travaux de 17 %, tandis que le budget devrait être augmenté de 20 % si l'on maintient l'ampleur du projet.

[...]

Les membres de la Commission comprennent que, depuis le passage du Vérificateur général en 2006, divers travaux de planification, d'organisation et de restructuration ont été effectués. Ils prennent connaissance de la structure de gestion des projets mise en place. Ils déplorent cependant que le directeur exécutif ne soit pas imputable des coûts et de l'échéancier des travaux qu'il contrôle par ailleurs.

Les parlementaires reçoivent aussi avec scepticisme l'engagement des dirigeants de respecter le cadre financier actuel de 3,6 milliards de dollars. Ils craignent un dépassement des coûts ou une réduction de l'ampleur des projets. Ils considèrent l'annonce de l'existence des plans B et C comme une indication de la possibilité d'amputer les projets afin de respecter le budget.

[...]

Les parlementaires considèrent très positive la contribution de l'expertise québécoise dans la réalisation des projets. Ils estiment qu'en raison de l'importance de ce projet, l'attribution des contrats de partenariat public-privé représente un risque élevé. D'autant plus que cela constitue l'une des premières expériences du Québec pour des projets d'une telle ampleur.

Les députés croient qu'il sera très difficile de s'en tenir à l'enveloppe de 3,6 milliards de dollars tout en respectant le projet initial ainsi que l'échéancier. Par ailleurs, la Commission considère que les échanges ne lui ont pas permis de déterminer clairement les responsabilités des différents acteurs. Elle estime que le problème de gouvernance et d'imputabilité relevé par le Vérificateur en décembre 2006 reste entier.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

Que le Vérificateur général :

- **reprenne sa Vigie des grands travaux d'immobilisations du gouvernement, en fasse une priorité et présente à la Commission des rapports d'étape le plus fréquemment possible.**

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

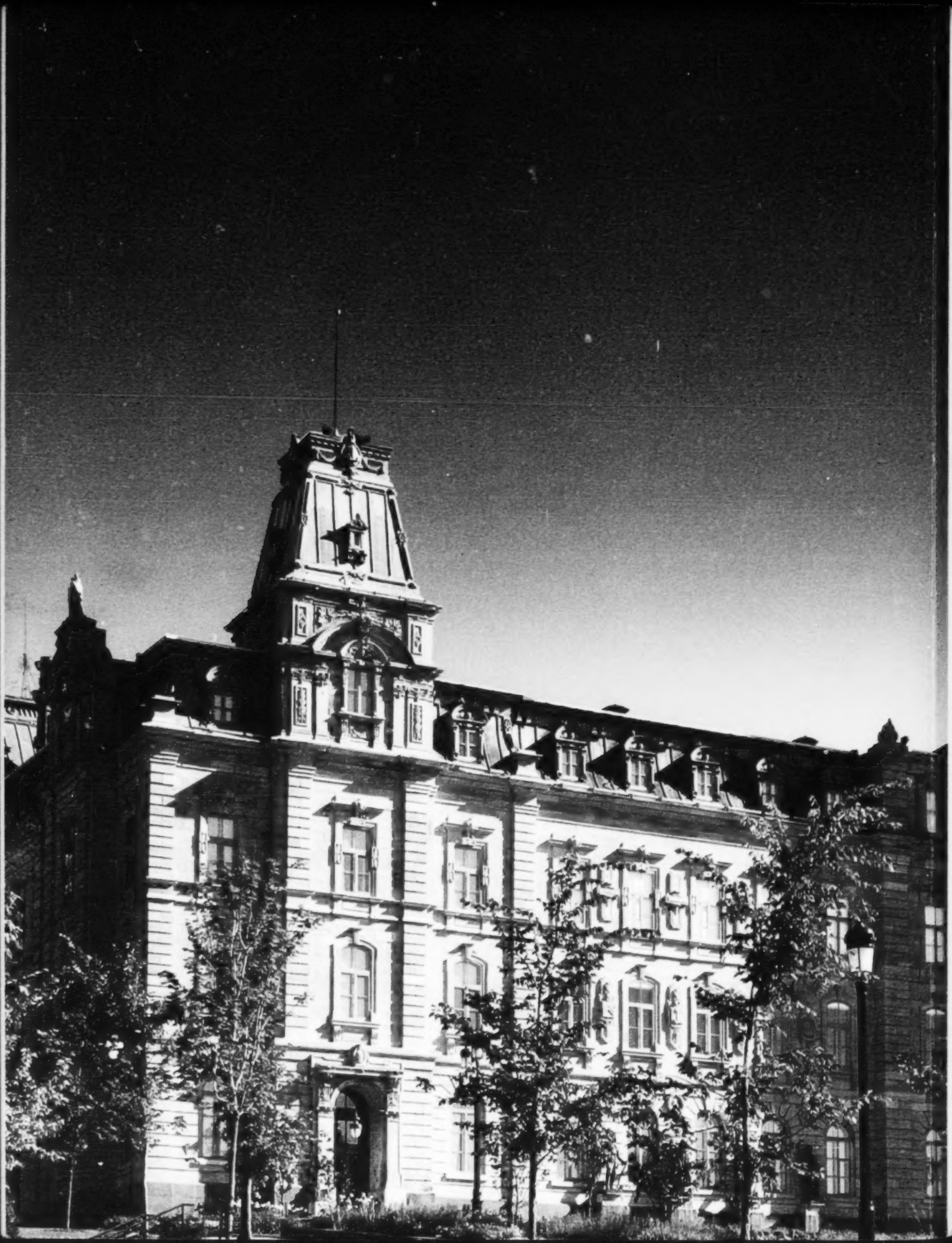
Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-54387-9